



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

INOPS Fem danske casestudier

En undersøgelse af udlicitering af park- og vejdrift i fem danske kommuner

Lindholst, Andrej Christian; Jensen, Thomas Haase; Kjems, Troels Høgfældt

Publication date:
2017

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Lindholst, A. C., Jensen, T. H., & Kjems, T. H. (2017). *INOPS Fem danske casestudier: En undersøgelse af udlicitering af park- og vejdrift i fem danske kommuner*. Department of Political Science, Aalborg University.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

FEM DANSKE CASESTUDIER

Innovationer i det offentlige-private samspil (INOPS)

En undersøgelse af udlicitering af park- og vejdrift i fem danske
kommuner

Andrej Christian Lindholst, Thomas Haase Jensen, Troels Høgfeldt Kjems

Center for Organisation, Management og Administration

Institut for Statskundskab

Aalborg Universitet

Aalborg

Januar 2017

Indholdsfortegnelse

1	FORORD	5
2	HOLSTEBRO KOMMUNE.....	7
2.1	Læsevejledning	7
2.2	Om Holstebro Kommune	8
2.3	Udlicitering på vej- og parkområdet	10
2.4	Udlicitering i et historisk perspektiv	11
2.5	Udbuddet i 2015.....	20
2.6	Kontraktsamarbejdet i praksis.....	31
2.7	Erfaringer og resultater	38
2.8	Dokumentation.....	41
3	SOLRØD KOMMUNE.....	43
3.1	Læsevejledning	43
3.2	Om Solrød Kommune	44
3.3	Baggrund og forhistorie for udbuddet i 2012.....	47
3.4	Udbud af samlet driftsentreprise for Solrød Kommune.....	49
3.5	Entreprenørens oplevelse af samarbejdet.....	55
3.6	Erfaringer og resultater	63
3.7	Dokumentation.....	66
4	FAVRSKOV KOMMUNE.....	68
4.1	Læsevejledning	68
4.2	Udlicitering på vej- og parkområdet i Favrskov Kommune	69
4.3	Kontrakten.....	79
4.4	Samarbejdet mellem Favrskov Kommune og den eksterne entreprenør	83
4.5	Resultater fra udliciteringen.....	87
4.6	Dokumentation.....	90
5	SKIVE KOMMUNE.....	92
5.1	Læsevejledning	92
5.2	Udlicitering på park- og vejområdet i Skive Kommune	94
5.3	Anvendelse af udbud på parkområdet.....	98
5.4	Udlicitering af kommunens vejarealer	99
5.5	Samarbejde mellem kommune og entreprenørerne	107
5.6	Resultater og effekter af udlicitering på vejområdet.....	111
5.7	Dokumentation.....	115

6	ROSKILDE KOMMUNE.....	116
6.1	Læsevejledning	116
6.2	Organisering af vej- og parkområdet i Roskilde Kommune	117
6.3	Markedet som benchmark	119
6.4	Samarbejde mellem bestiller og udfører	129
6.5	Erfaringer og resultater	131
6.6	Dokumentation.....	133

Tabeller og figurer

Tabel 1. Vej- og parkentreprise i Holstebro Kommune 2000-2005.	13
Tabel 2. Land og byentrepriserne i Holstebro Kommune 2005-2010.	17
Tabel 3. Land- og byentrepriser i Holstebro Kommune 2010-2015.....	20
Tabel 4. Samlet entreprise for vej- og parkdrift i Holstebro Kommune 2015-2020.....	22
Tabel 5. Kriterier for vurdering af årlig bonus i Holstebros Kommunes driftskontrakt 2015-2020..	25
Tabel 6. Oversigt over vej- og parkentreprisen i Solrød Kommune.	54
Tabel 7. Den eksterne rådgivers vurdering af tilbud på vej- og parkdrift i Favrskov Kommune.	77
Tabel 8. Oversigt over udlicitering af vej- og parkdrift i Favrskov Kommune.	79
Tabel 9. Funktions- og partneringskontrakterne i Skive Kommune	102
Tabel 10. Entreprise 1 i Roskilde Kommune (udliciteret)	126
Tabel 11. Entreprise 2 i Roskilde Kommune (Materielgård).....	127
Figur 1. Udgifter til private på vej- og parkområdet i Holstebro Kommune 2007-2015.....	11
Figur 2. Driftsudgifter til private på vej- og parkområdet i Solrød Kommune 2007-2015.	45
Figur 3. Driftsudgifter til private på vej- og parkområdet i Favrskov Kommune 2007-2015.	71
Figur 4. Organisationsdiagram af driftsorganisation i Park og Vej, Skive Kommune per 1. januar 2015.....	96
Figur 5. Driftsudgifter til private på park- og vejområdet i Skive Kommune 2007-2015.....	97
Figur 6. Driftsudgifter til private på vej- og parkområdet i Roskilde Kommune 2007-2015.....	120
Figur 7. Delstrategier for driften i Roskilde Kommune.....	121

1 FORORD

Forskningsprojektet, innovationer i det offentlige private samspil (INOPS), har i perioden 2014 til 2016, undersøgt brugen af udbud og udlicitering til løsning af driftsopgaver på det kommunale park- og vejområde i Danmark, Norge, Sverige og Storbritannien. Fokus har været på formål, organisering og resultater ved brug af udlicitering på park- og vejområdet.

Denne case-rapport med i alt fem danske casestudier er en del af en serie af casestudier i INOPS-projektet, der i detaljer afdækker erfaringer med udlicitering af driftsopgaver på det kommunale park- og vejområde i Danmark, Norge, Sverige og Storbritannien. Udover de fem danske casestudier har projektet i samarbejde med forskere i de øvrige lande også resulteret i et casestudie fra Sverige, et casestudie fra Norge og to casestudier fra Storbritannien. Formålet med casestudierne er at tilvejebringe en række 'sammenligningspunkter' for udvikling af udlicitering på tværs af de fire lande. Case-rapporten er skrevet med det formål at lade en læser få en dybere indsigt i baggrunden for beslutninger, processer og resultater, når der udliciteres driftsopgaver på park- og vejområdet. Samlet set afdækker casestudierne kommuner, der:

- 1) har forskellig historik med udlicitering af driftsopgaver
- 2) anvender forskellige variationer i kontrakt- og samarbejdsformerne

Alle casestudier bygger på forskningsinterviews, dokumentstudier af administrative dokumenter og nyhedsartikler samt statistisk baggrundsinformation. Alle casestudier har endvidere været til gennemsyn og kommentering hos de interviewede personer i deltagende kommuner og virksomheder.

Følgende forskere har været involveret i udarbejdelsen af casestudierne: I England har Nicola Dempsey, Claudia Martinez Velarde og Mel Burton fra Sheffield Universitet været involveret. I Norge har Merethe Leiren Dotterud, TØI / CICERO og Ingjerd Solfjeld, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) været involveret. I Sverige har Bengt Persson, Anders Kristoffersen og Thomas Barfoed Randrup, Sveriges Landbrugsuniversitet været involveret. I Danmark har Andrej Christian Lindholst, Morten Balle Hansen, Troels Høgfeldt Kjems og Thomas Haase Jensen fra Aalborg Universitet været involveret. INOPS har været samfinansieret af

Hedeselskabet Strategi og Innovation samt Aalborg Universitet. Forskerne skylder en meget stor tak til de forvaltere og entreprenører i de fire lande, som har taget sig tid til at deltage i projektet.

2 HOLSTEBRO KOMMUNE

2.1 Læsevejledning

Holstebro Kommune udbød i slutningen af 1990'erne driften af hele vej- og parkområdet i en samlet entreprise. Udbuddet resulterede i at driften blev udliciteret til den lokale entreprenør Kaj Bech A/S i perioden 2000 til 2005. Holstebro Kommune har sidenhen fortsat med at udbyde driften til private entreprenører og i dag er Holstebro Kommune i gang med deres fjerde udbudsperiode på vej- og parkområdet. Forvaltningen i Holstebro Kommune har gennemgående været tilfredse med de gennemførte udbud på vej- og parkområdet, og har overordnet oplevet, at samarbejdet med de private entreprenører har været godt.

I en dansk sammenhæng fremstår udliciteringen af vej- og parkdriften i Holstebro Kommune som noget særligt, da Holstebro Kommune har været en af de første kommuner, som har udbudt hele driften på vej- og parkområdet. Siden det første udbud blev gennemført i 2000 har Kommunen udviklet deres tilgang fra en standardtilgang med et fokus på den daglige drift til en partnerskabsbaseret tilgang, der også har fokus på løbende udvikling og tilpasning af drift, styring og samarbejde samt varetagelse af socialt ansvar og bidrag til udvikling af medborgerskab i Holstebro Kommune. Endvidere har Holstebro Kommune løbende tilpasset de udbudte entrepriser til forskellige udfordringer henover årene, med tanke på hvordan markedet mest effektivt kunne bidrage til opfyldelse af de kommunale målsætninger – både på vej- og parkområdet samt i forhold til mere overordnede politikker.

I dette casestudie beskrives det historiske forløb med udviklingen af samt erfaringerne med udlicitering på vej- og parkområdet i Holstebro Kommune. Casestudiet er gennemført i 2016 og bygger på informationer fra gruppeinterview med forvaltningen i Holstebro Kommune, interview med entreprenøren Kaj Bech A/S, gennemgang af kommunale dokumenter, pressemeddelelser og andet skriftligt materiale, samt en række statistiske baggrundsoplysninger.

2.2 Om Holstebro Kommune

Holstebro Kommune er geografisk placeret i Region Midtjylland, og havde 57.863 indbyggere medio 2016. Geografisk dækker kommunen et areal på 801,6 km², hvoraf store dele består af landzoner. Der er omkring 1100 km vejnet i kommunen, som både udgøres af by-, lande- og motorveje. Som følge af kommunalreformen i 2007 blev Ulfborg-Vemb og Vinderup Kommuner, sammenlagt med Holstebro Kommune. Byerne Ulfborg og Vinderup er næstefter Holstebro de to største byer i kommunen.

Byrådet i Holstebro Kommune (efter kommunalreformen i 2007) består af i alt 27 medlemmer. Gennem tiden har partierne Socialdemokratiet og Venstre domineret arbejdet i Byrådet. Inden Kommunalreformen i 2007 havde Socialdemokratiet borgmesterposten i den gamle Holstebro Kommune. Efter kommunalreformen i 2007 blev Arne Lægaard fra Venstre borgmester i en kort periode, men efter kommunalvalget i 2009 har H. C. Østerby fra Socialdemokratiet været borgmester i kommunen. Socialdemokratiet er i nuværende periode (2013-2017) det største parti i Holstebro byråd med 13 medlemmer, efterfulgt af Venstre med 10 medlemmer, Dansk Folkeparti med to medlemmer og Socialistisk Folkeparti samt Radikale Venstre med et medlem hver (Holstebro Byråd, 2016). Det politiske system i Holstebro Kommune er indrettet som et udvalgsstyre, der foruden økonomiudvalget tæller 'Teknisk Udvalg', 'Udvalget for Kultur og Fritid' og 'Social og Sundhedsudvalget', Udvalget for Børn og Unge, Udvalget for Natur, Miljø og Klima, Udvalget for Erhverv og Turisme, Arbejdsmarkeds Udvalget. Administrativt er Holstebro Kommune inddelt i fire overordnede forvaltningsområder: 'Børn og unge', 'Kultur og Sundhed', 'Social- og Arbejdsmarked, og 'Teknik og Miljø'.

2.2.1 *Organiseringen af vej- og parkområdet*

Vej- og parkområdet er i Holstebro Kommune organiseret i afdelingen 'Trafik og Park', som er placeret i forvaltningen 'Teknik og Miljø'. Trafik og Park beskæftiger i alt 16 medarbejdere inklusiv ledere. Overordnet er det afdelingens ansvar, at udmønte kommunens politik på vej- og parkområdet, herunder de beslutninger, der tages i Byrådet og det Tekniske Udvalg, samt udføre planlægning og administrative funktioner på området, som for eksempel administration af blandt andet vejloven o.l. Trafik og Park har endvidere ansvar for forberedelse af materiale til udbud, styring af udbudsprocesser, tilsyn med kontrakter samt varetage samarbejder omkring anlæg, drift og udvikling på området.

Trafik og Park er inddelt i henholdsvis en anlægsgruppe og en driftsgruppe, som begge udelukkende fungerer som administrative enheder på vej- og parkområdet. Driftsgruppen har ansvaret for den udliciterede drift. Driftsgruppen beskæftiger i alt 9 medarbejdere med forskellig professionel og uddannelsesmæssig baggrund og som hver især har formelt ansvar for forskellige fagområder i driften. I praksis overlapper de ansattes arbejdsområder, således at de medarbejdere der har ansvar for den grønne del også har kendskab til vejområdet og omvendt (Interview, Trafik og Park, 2016, s. 1).

Driftsgruppen, herunder en række medarbejdere, har over femten års erfaring med udbud og udlicitering på vej- og parkområdet. Flere af medarbejderne har ligeledes arbejdet i afdelingen i en lang årrække, hvilket betyder, at organisationens ekspertise og erfaring med kontraktstyring og udbud er omfattende. Erfaringerne anvendes i det daglige samarbejde men også i forbindelse med udbud, hvor afdelingen ved det sidste udbud i 2015 selv gennemførte udbudsprocessen og udarbejdede udbudsmaterialet.

2.3 Udlicitering på vej- og parkområdet

Nærværende afsnit beskriver hvordan Holstebro Kommune, har anvendt udlicitering og konkurrenceudsættelse på vej- og parkområdet i perioden 2000-2015. Først i afsnittet præsenteres en kort analyse af kommunale nøgletal, som tager udgangspunkt i driftsbudgettet på vej- og parkområdet, samt den andel af driftsbudgettet, der benyttes på private entreprenører. Dernæst redegøres der kort for hver enkelt udbud, som kommunen har haft på vej- og parkområdet, før der fokuseres mere specifikt på kommunens seneste udbud på området i 2015. Herunder beskrives den formelle entreprisekontrakt med fokus på blandt andet arbejdsbeskrivelse, kvalitetskrav, opfølgning og samarbejdsbeskrivelser mellem Holstebro Kommune og den private entreprenør.

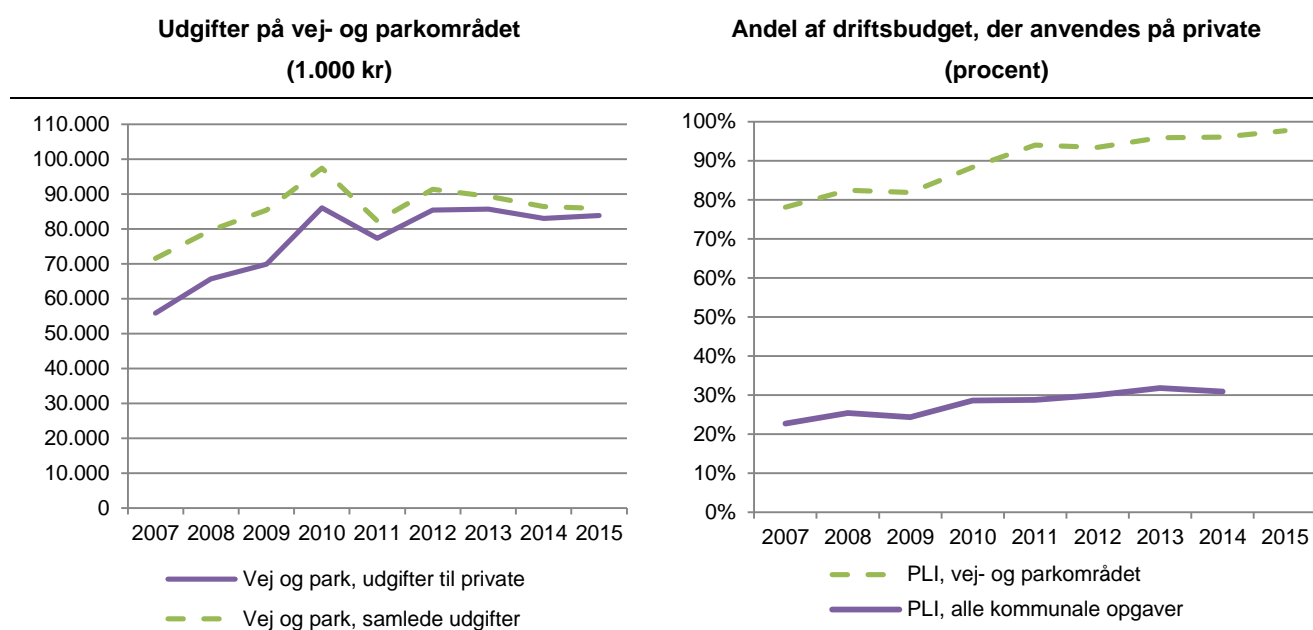
2.3.1 Udlicitering i tal 2007-2015

I den nye Holstebro Kommunes levetid fra sammenlægningen i 2007 og frem til 2015 er andelen af driftsbudgettet på vej- og parkområdet, der anvendes på private, steget fra 78 % til 98 % (se Figur 1). Udviklingen afspejler at to kommunale materialegårde fra to tidligere kommuner, som blev sammenlagt ved den nye Holstebro Kommune i forbindelse med kommunalreformen i 2007, efterfølgende er indgået i udliciterede entrepriser. I økonomisk omfang har de samlede udgifter på vej- og parkområdet været svingende fra 72 mio. kr. i 2007 til 97 mio. kr. i 2010. I 2015 var den samlede udgift på knap 86 mio. kr. Ekstraordinære store udgifter til vintertjeneste omkring 2010 forklarer en stor del af udsvinget i de samlede udgifter i perioden 2007 til 2015.

Samtidigt med en øget anvendelse af udlicitering (i procent af det samlede budget) i perioden 2007 til 2015 har det økonomiske omfang (i kr.) af de overtagne driftsopgaver på vej- og parkområdet været stigende. I 2007 blev der anvendt knap 56 mio. kr., hvor der i 2015 blev anvendt knap 84 mio. kr.

Udviklingen i andelen af driftsbudgettet, der anvendes på private på vej- og parkområdet har fulgt det generelle mønster for anvendelse af private til alle kommunale drifts- og serviceopgaver i Holstebro Kommune. I perioden 2007-2014 er andelen af det kommunale driftsbudget, der anvendes på private i Holstebro Kommune steget nogenlunde jævnt fra knap 23 % i 2007 til knap 31 % i 2014.

Figur 1.
Udgifter til private på vej- og parkområdet i Holstebro Kommune 2007-2015.



Kilde: Danmarks Statistik (REGK31) og Kommunale Nøgletal (PLI 2007-). Udgifter opgjort i løbende tal (ukorrigerede). På grund af en mulig fejlpostering på underposter mellem parkområdet og vejområdet er driftsudgifterne kun opgjort samlet for vej- og parkområdet.

Tallene for parkområdet omfatter poster på den kommunale kontoplan for hele det 'grønne område', inkl. natur, skov, parker og grønne områder samt vandløb.

Tallene for vejområdet omfatter bl.a. poster på den kommunale kontoplan vedr. fælles formål, belægninger, vejvedligehold og vintertjenester.

Udvikling i både budgetstørrelse og andelen der anvendes til private entreprenører, skal ses i lyset af kommunesammenlægningen i 2007, hvor den nye Holstebro Kommune både geografisk og indbyggermæssigt blev væsentligt større end den tidligere Holstebro Kommune. Sammenlægningen har medført en større opgaveportefølje og et større budget på vej- og parkområdet. Øgningen i budgetter og opgaveportefølje afspejles også i udviklingen af enterprisesummen for driftsopgaver på vej- og parkområdet. Før kommunesammenlægningen var den årlige enterprisesum på cirka 25 mio. kr. hvor den i 2010 var steget til cirka 38 mio. kr. Hertil kommer indkøb af større asfalt- og slidslagsopgaver på vejområdet på 1-årige kontrakter, samt vintertjenesteopgaver i landområderne.

2.4 Udlicitering i et historisk perspektiv

Holstebro Kommune har siden år 2000 udliciteret store dele af opgaveporteføljen på vej- og parkområdet. Kommunen har i alt udbudt driftsentrepriser på vej- og parkområdet fire gange siden 2000 og er nu på sit 'fjerdegenerationsudbud'. Hele området udbydes i større entrepriser hvor de fleste opgaver på området er samlet. En undtagelse er større asfaltopgaver som eksempelvis

slidlagsbehandling. Denne type opgave udbydes på etårige kontrakter efter behov. De større asfaltopgaver er ikke inkluderet i det samlede udbud, da kommunen vurderer at denne del af opgaveporteføljen varetages bedst af mere specialiserede entreprenører (Interview, 2016).

2.4.1 Udbuddet i 2000

Holstebro Kommunes første udbud på vej-og parkområdet blev gennemført i 2000 og vundet af det lokale entreprenørfirma Kaj Bech A/S. Entreprisen startede op den 1. april 2000 og indeholdte foruden en omfattende opgaveportefølje på vej- og parkområdet også virksomhedsoverdragelse af 70 medarbejdere fra kommunens driftsorganisation samt overtagelse af materiel (Holstebro Kommune, 2006). I Tabel 1 forneden gengives et overblik over entreprisen. Udbuddet blev gennemført med det økonomisk mest fordelagtige tilbud som tildelingskriterium. Holstebro Kommune indgav selv et kontrolbud i forbindelse med udbuddet. Kontrolbuddet betød at udbuddet ikke nødvendigvis ville føre til en udlicitering. Prismæssigt lå kontrolbuddet meget tæt på to andre entreprenører, der foruden Kaj Bech A/S havde afgivet tilbud. Samlet fremstod tilbuddet fra Kaj Bech A/S som det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Tilbuddet lå endvidere cirka 1,5 mio. kr. lavere end prisen i det næstbedste tilbud. Grundet den lavere pris i tilbuddet fra Kaj Bech A/S var der også forståelse i den interne drift organisation for resultatet af udbuddet, som betød at den kommunale driftsorganisation på vej- og parkområdet skulle virksomhedsoverdrages (Interview, Trafik og Park, 2016, s. 24).

Ved udbuddet i 2000 havde Holstebro Kommune tilknyttet rådgivningsfirmaet COWI som ekstern konsulent til at assistere kommunen i udarbejdelsen af kontraktgrundlag, udbudsmateriale og arbejdsbeskrivelser. COWI bidrog ligeledes til at omorganisere kommunens styringsmodel på området, således at forvaltningen rolle blev defineret som en bestiller-funktion mens den private entreprenørs rolle blev defineret som en udfører-funktion. Udover COWI, bidrog Vejdirektoratet også som konsulent i planlægningen af det første udbud med bidrag til udarbejdelsen af kontraktgrundlag, arbejdsbeskrivelser og udbudsmaterialer. Vejdirektoratet blev inddraget i udbudsprocessen på grund af deres særlige ekspertise og rolle på området. Vejdirektoratet havde siden starten af 1990'erne været ledende i et tværgående samarbejdsprojekt omkring udarbejdelsen af fælles skabeloner til anvendelse ved kommunale udbud vej- og parkområdet.

Gennem erfaringer med entreprisstyringen i den første entreprise i perioden 2000-2005 konstaterede Trafik og Park i Holstebro Kommune dog hurtigt at *"vores verden [Trafik og Parks]*

og *Vejdirektoratets verden var to forskellige verdener*” (Interview, Trafik og Park, 2016, s. 2). Særligt indeholdt arbejdsbeskrivelserne baseret på skabeloner fra Vejdirektoratet en detaljeringsgrad i forhold til afgrænsning af elementer og prissætning, som var vanskelige at anvende i den daglige planlægning og styring af drift i en kommunal kontekst. Et eksempel herpå er et elementet ’fortov’, som i første udbud i 2000 blev prissat ud fra summen af anvendte materialer i form af fliser, sand, grus mv. Kommunen oplevede, at det høje detaljeringniveau ikke gav megen ’mening’ i det daglige samarbejde og gjorde kontrakten ’rigid’ og besværlig at administrere. På baggrund af erfaringer i perioden 2000-2005 blev de meget detaljerede arbejdsbeskrivelser i det efterfølgende udbud i 2005 samlet i større ’klumper’ og ændret til en fast opgavetype, hvor prisen og prissætningen var beregnet alt inklusive (alle materialer) og opgjort per kvadratmeter.

Tabel 1.

Vej- og parkentreprise i Holstebro Kommune 2000-2005.

Entreprise	Samlet drift af det daværende Holstebro Kommunes vej- og parkområder (Undtaget større asfaltopgaver)
Entreprenør	Kaj Bech A/S
Tidsperiode	5 år (01/04/2000 til 31/03/2005)
Tilbudspris (entreprisenum)	Omkring 25 mio. kr. årligt
Økonomisk effekt ved udbud	Besparelse på omkring 2 mio. kr. årligt på selve driften Engangsindtægt på ca. 6,5 mio. kr. på salg af maskiner og materiel Engangsudgifter til forberedelse og udarbejdelse af udbudsmaterialer på ca. 2,9 mio. kr. samt skyldige feriepenge.
Virksomhedsoverdragelse	Ja – cirka 70 medarbejdere samt overtagelse af materiel og maskiner
Udbud og tildelingskriterium	EU-udbud med prækvalifikation. Det ’økonomisk mest fordelagtige tilbud’

Kilder: Holstebro Kommune (2006), Munk-Poulsen (2008)

Den økonomiske gevinst ved kommunens første udlicitering på området løb op i cirka 8,5 millioner kroner i det første år, hvor cirka 2 millioner kom fra en lavere udgift til den årlige budgetterede drift og 6,5 millioner kom som et engangsbeløb fra salg af maskiner og andet materiel til den private entreprenør (Holstebro Kommune, 2006). Der var dog også omkostninger forbundet ved udliciteringen og i særlig grad udliciteringsprocessen, hvor man anvendte cirka 2,9 mio. kr., til udarbejdelse af blandt andet udbudsmateriale og arbejdsbeskrivelser samt betaling til eksterne rådgivere (Munk-Poulsen, 2008).

Udliciteringen i 2000, udsprang i første omgang af et politisk ønske i Byrådet, om at driften af kommunes vejområde skulle konkurrenceudsættes (Interview, Trafik og Park, 2016). Denne ide var allerede i starten af 90’erne under Venstre-borgmesteren Anders Poulsen en del af de politiske

diskussioner, men blev først for alvor aktuel under et Socialdemokratisk ledet Byråd i 1997-98, hvor der var bred opbakning i Byrådet til at Kommunen skulle se nærmere på mulighederne for at udbyde opgaver på vejområdet (Interview, Trafik og Park, 2016). En bred politisk opbakningen i Byrådet til at udlicitere driften på vej- og parkområdet, har gennemgående karakteriseret Kommunens beslutninger fra 1990'erne og frem til den seneste udlicitering i 2015.

Spørgsmålet om at udbyde på vej- og parkområdet i Holstebro Kommune har gennem årene altovervejende været præget af pragmatisme fremfor ideologi. Den overvejende pragmatiske tilgang afspejles i at Venstre og Socialdemokratiet begge har siddet på borgmesterposten i perioder, hvor der er blevet vedtaget afgørende beslutninger vedrørende udlicitering af vej- og parkdriften. Holstebro Kommunes nuværende borgmester H. C. Østerby fra Socialdemokratiet indfanger det overordnede politiske ræsonnement bag anvendelse af udlicitering i Holstebro Kommune med følgende udtalelse: *"Det her handler hverken om farve eller ideologi. Det handler om sund fornuft. Vi skal gøre det [udlicitere], der hvor det giver mening, og det mener jeg er indenfor de tekniske områder."* (TV-MIDTVEST, 2013). Den sunde fornuft har særligt drejet sig om at få borgernes penge til at 'løbe længst'.

I planlægningen af udbuddet i 2000 indeholdte den første planlægning kun en hensigt om at gennemføre udbud på Kommunens vejområde og ikke på parkområdet. I planlægningsprocessen stod det dog klart, at det var hensigtsmæssigt, at udbyde hele den kommunale drift af vej- og parkområdet i en samlet entreprise. Beslutningen bundede i to hovedargumenter. For det første blev ledelsen i den kommunale administration i forberedelserne af udbuddet gennem dialog med medarbejderne opmærksom på, at medarbejderne foretrak at forblive en samlet gruppe, mens det i situationen var mindre vigtigt, om det var en offentlig eller privat arbejdsgiver. Ledelsen i forvaltningen oplevede at: *"det var vigtigere for dem [medarbejderne i den kommunale driftsorganisation] hvem deres kollegaer var, og ikke så vigtigt hvem der var deres arbejdsgiver"* (Jørgensen, 2011). For det andet havde den kommunale organisation i 1990'erne været igennem en stor effektiviseringsproces på vej- og parkområdet. Ud fra forvaltningens egne analyser var konklusionen, at de høstede (økonomiske) gevinster fra effektiviseringen ville risikere at forsvinde, hvis kommunen ikke udbød hele opgaveporteføljen i en samlet entreprise. Begge argumenter blev accepteret af Byrådet, og derfor valgte kommunen at udbyde en samlet entreprise, som dækkede hele driften på vej- og parkområdet i den daværende Holstebro Kommune.

Udover de to ovenstående hovedargumenter, var der også andre argumenter i spil, som også har været relevante i planlægningen af senere udbud. For det første har udbud af en større samlet entreprise bidraget til, at flere af de større og veletablerede entreprenørvirksomheder i Danmark ville afgive tilbud. Kommunen har dermed opnået, at der både har været en reel konkurrence mellem flere tilbudsgivere, men også at de entreprenører, der har afgivet tilbud, har haft den faglige, materielle og økonomiske kapacitet til at løfte entreprisen. Holstebros placering i en relativt tyndbefolket del af Danmark – og dermed umiddelbart i et mindre marked – medfører, at der vil være relativt store etableringsomkostninger for nye firmer ved opstart af en entreprise (eksempelvis ved etablering af aktiviteter i et nyt geografisk område).

For det andet, har Trafik og Park vurderet at det kræver en entreprise af en vis økonomisk størrelse, for at sikre at en privat entreprenør optimalt kan udnytte sin kapacitet og ekspertise. En bedre udnyttelse af kapacitet og ekspertise giver både mulighed for at entreprenørens forretning forbliver rentabel, men også at kommunen kan få mere optimale priser. Det økonomiske omfang i de udbudte entrepriser i Holstebro Kommune har ifølge Kaj Bech A/S været helt centralt, i forhold til at anvende medarbejdere og maskiner økonomisk optimalt.

En sidste central årsag til at Holstebro Kommune valgte at udbyde en større entreprise, fremfor flere mindre entrepriser, var en vurdering af at det ville bidrage til at minimere de løbende administrative og koordineringsmæssige opgaver for Trafik og Park i forbindelse med den udliciterede drift. Trafik og Park oplevede i forbindelse med en senere opdeling i to entrepriser i 2010, at der var en øget administrativ og koordineringsmæssig byrde ved et samarbejde med to entreprenører.

Udbuddet i 2000 og det efterfølgende entrepriseforløb er blevet beskrevet af både Holstebro Kommune og entreprenøren som en succes, særligt i forbindelse med udvikling af kontraktsamarbejdet og virksomhedsoverdragelsen af medarbejdere fra den kommunale driftsorganisation til entreprenøren. Når virksomhedsoverdragelsen foregik gnidningsløst, skyldes det ifølge Kaj Bech A/S at: *”Vi var privilegeret af at den organisation vi fik virksomhedsoverdraget var en dygtig organisation. Så der var allerede kompetence tilstede fra starten”* (Interview, Kaj Bech A/S, 2016) samt at det fra begge parter side var vigtigt at inddrage og informere

medarbejderne i processen. ”gjort meget ud af at informere de kommende medarbejdere om planer, strategier og mål” (Holstebro Kommune, 2006).

Derudover var det et grundlag for succesen, ifølge Kaj Bech A/S, at man fra begge parter side havde givet håndslag på: ”at det samarbejde bare skulle blive en succes, og at man drive opgaven som en fællesenhed, hvor man forsøge at være enige og danne fælles front mod brugere, politikere og kritikere” samtidig med at man var indstillet på: ”at der var ting hvor det ville blive svært nu og her, og nogle gange ville det blive dyrt for bygherre og andre gange for entreprenøren, men at det over tid ville jævne sig ud og at man samlet set kunne lave en succes ud af samarbejde” (Interview, Kaj Bech A/S, 2016). Netop dette udgangspunkt har dannet grundlag for samarbejdet gennem samtlige kontrakt forløb, og bliver også i 2015 fremhævet som en væsentlig årsag til et velfungerende samarbejde.

Udliciteringen indeholdt dog også en del udfordringer for både kommune og entreprenør i forhold til planlægning og kontraktstyring, som særligt tog udgangspunkt i at arbejdsbeskrivelser og tilbudslister i kontrakten var for detaljefokuseret i forhold til den kommunale virkelighed de skulle anvendes i.

2.4.2 Udbuddet i 2005

I forbindelse med genudbud af driftsopgaverne på vej- og parkområdet i 2004, for perioden 2005-2010, blev arbejdsbeskrivelserne opdateret og kontrakten udformet og omtalt som en ’partneringkontrakt’. Holstebro Kommune havde en forventning om, at et tættere samarbejde mellem kommune og entreprenør kunne sikre en mere optimal og effektiv entreprisestyring og løsning af driftsopgaver. I forbindelse med det nye udbud i 2005 blev en ny ekstern rådgiver, Niras A/S, tilknyttet som konsulent, og den nye konsulents tilgang til udarbejdelse af arbejdsbeskrivelser, udbudsmateriale og samarbejdsmodel harmonerede bedre med de opsamlede erfaringer man havde gjort sig i Trafik og Park samt de ønsker og visioner man havde for et fremtidigt samarbejde med en privat entreprenør. Niras A/S bidrog blandt andet med udarbejdelse af udbudsmateriale og arbejdsbeskrivelser og derudover bidrog de også i evalueringen af de indkomne tilbud og tildelingen af den ny entreprise. Endvidere bidrog Niras A/S til at løse de problemer, der havde været med detaljegraden i kontraktmaterialet og tilbudslisterne ved første udbud (Interview, Trafik og Park, 2016).

Udbuddet blev gennemført med det økonomiske mest fordelagtige tilbud som tildelingskriterium, hvor delkriteriet for pris var vægtet med 65 % og øvrige delkriterier var vægtet med samlet 35 %. På baggrund af evalueringen af de indkomne tilbud blev entreprisen på ny tildelt til Kaj Bech A/S. Den tilbudte pris lå på 24,6 millioner kroner. Kaj Bech A/S havde dog ikke tilbudt den laveste pris, men opnåede en bedre evaluering i forhold til de tildelingskriterier for samarbejde, organisering af opgaven samt miljø. Samlet set blev Kaj Bech A/S derfor vurderet til at have afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud (Holstebro Kommune, 2006).

Tabel 2.

Land og byentrepriserne i Holstebro Kommune 2005-2010.

<i>Entreprise (Genudbud)</i>	<i>Samlet drift af det daværende Holstebro Kommunes vej- og parkområder (Undtaget større asfaltopgaver)</i>
Vindende entreprenør	Kaj Bech A/S
Tidsperiode	5 år (01/04/2005 til 31/03/2010) Med option for opsigelse efter 3 år samt option på forlængelse med 3 år
Pris / entreprisenum	Ca. 24,6 mio. kr. årligt
Driftsbesparelse ved udbud ift. budget	Umiddelbart ingen økonomisk besparelse. Kommunen vurderede at resultatet medførte en 'mindre merudgift' (ikke opgjort i kroner og ører).
Virksomhedsoverdragelse	Ikke de facto, da Kaj Bech A/S genvandt kontrakten. Kontrakten indeholdt dog bestemmelse om virksomhedsoverdragelse
Udbud og tildelingskriterium	EU-udbud med prækvalifikation. 'Økonomisk mest fordelagtige tilbud', hvoraf 65 % vægt på pris og 35 % på øvrige vurderingskriterier.

Kilder: Interview, Trafik og Park (2016); Munk-Poulsen (2008)

Ved udbuddet i 2005 var der ikke nogen direkte økonomisk gevinst at hente for Holstebro Kommune. I sammenligning med udbuddet i 2000 var der endvidere en mindre merpris, og samtidigt var der også denne gang en del omkostninger forbundet med udbudsprocessen (Holstebro Kommune, 2006). Kommunen vurderede at udbudsomkostninger var på omkring 750.000 kr. (Munk-Poulsen, 2008).

Efter kommunalreformen i 2007, hvor Holstebro Kommune blev udvidet, fortsatte entreprisen fra 2005, dog kun inden for den gamle Holstebro Kommunens område. Efter 2010 blev kommunens nye områder (i de gamle kommuner Ulfborg og Vinderup) omfattet af entreprisen for perioden 2010-2015. Udbuddet for den seneste entreprise for perioden 2015-2020 blev afsluttet i 2015.

2.4.3 Udbuddet i 2010

Det andet genudbud i 2010 var specielt i forhold til de to foregående udbud på grund af kommunesammenlægningen i 2007. Kommunesammenlægningen betød at driften i tre tidligere kommuner (Holstebro, Ulfborg-Vemb og Vinderup Kommuner) skulle samles i den nye Holstebro Kommune og herunder skulle den nye Trafik og Park-afdeling varetage driften i et langt større geografisk område end ved de tidligere udbud.

I tilrettelæggelsen af den nye entreprise, udarbejdelse af udbudsmaterialet og gennemførelsen af udbudsprocessen inddrog Holstebro Kommune igen en ekstern rådgiver. Rådgiveren var den samme som ved det forudgående udbud (Niras A/S). Rådgiveren havde ved dette udbud dog en væsentlig mindre rolle end tidligere. En rolle som af kommunen primært blev karakteriseret som en *”supportfunktion i henhold til skrivearbejde og juridisk assistance”* (Interview, Trafik og Park, 2016).

På baggrund af kommunesammenlægningen i 2007 og de hidtidige erfaringer overvejede Holstebro Kommune forskellige overordnede modeller for tilrettelæggelsen af driften. Eksempelvis skulle Kommunen beslutte hvad der skulle ske med de to materialegårde, med i alt 26 medarbejdere, som var tilgået fra Ulf-Vemb og Vinderup kommuner og om dette gav anledning til reorganisere den tidligere struktur. Ved at bibeholde driftsmæssig ekspertise i egen organisation kunne Kommunen eksempelvis lade egen materialegård løse udvalgte fagopgaver i Kommunen (’fagopdelt model’) eller lave en geografisk opdeling mellem udliciteret og kommunal drift. På baggrund af en række interne overvejelser i perioden 2008 til 2009 omkring fordele og ulemper ved de forskellige modeller valgte Holstebro Kommune dog en fremtidig organisering hvor al drift var udliciteret. Kommunen vurderede at fordelene ved denne model var muligheder for stordrift, ensartet serviceniveau, budgetmæssig gennemskuelighed, en lettere administration mens Kommunen vurderede at der kunne være ulemper i form af flere kontrakter og tilsyn, tab af viden og ekspertise, samt dårligere muligheder for hjemtagning af opgaver (Holstebro Kommune, 2009a).

I planlægningen af udbuddet besluttede Kommunen, i forskel til de to foregående udbud, at opdele virksomheden i to delvirksomheder. Inddelingen medførte at vejdriften blev organiseret i en større ’byzone-entreprise’ og en mindre ’landzone-entreprise’. Med denne opdeling kom man udover de problemer, der kunne være ved at opdele virksomheden geografisk efter de tre ’gamle’ kommuner, og

man kunne dermed sikre, at der kunne etableres et samlet serviceniveau i hele den 'nye' Holstebro Kommune (Interview, Trafik og Park, 2016).

Beslutningen om denne opdeling var politisk, og blev primært begrundet med at Byrådet ønskede at flere mindre (og lokale) entreprenører skulle have mulighed for, at afgive tilbud i udbudsprocessen samtidig med at man mente at man bedre kunne sikre, at der blev etableret et ens serviceniveau på tværs af de gamle kommunegrænser i hele den nye kommune. Derudover var der også fra politiske side også interesse for at opdele entreprisen i yderligere delentrepriser som skulle fungere som funktionskontrakter på vejområdet.

Fra Teknik og Miljø-forvaltningen side delte man ikke umiddelbart ønsket om at opdele driften på området i flere mindre delentrepriser. De havde sammen med den eksterne rådgiver umiddelbart den vurdering, at den bedste løsning fortsat var et udbud af en samlet entreprise gældende for hele opgaveporteføljen på vej- og parkområdet. Herunder at vej- og parkområdet i de daværende Ulfborg-Vemb og Vinderup Kommune skulle omfattes i den nye entreprise.

Ved en opdeling af driften på flere delentrepriser med flere entreprenører vurderes Trafik og Park at der ville opstå behov for større administrativ koordinering, på grund af behov for koordinering af grænseflader mellem flere entreprenører, blandt andet i de geografiske områder hvor entrepriserne ville overlappe hinanden. Dertil kom, at man fra Trafik og Park side, vurderede at den generelle kommunikation mellem forvaltning og entreprenør(er) ville foregå mere effektivt, såfremt der kun var en entreprenør. I forhold til opdelingen var der således umiddelbart uenighed mellem det politiske og administrative niveau i Kommunen, om hvilken løsning, der ville være mest optimal (Interview, Trafik og Park, 2016). Løsningen endte i et 'kompromis', hvor en model med en større byzone-entreprise og en mindre landzone-entreprise blev valgt.

Ved udbuddet i 2010 vandt Kaj Bech A/S, som også havde vundet de to første udbud i den gamle Holstebro kommune, den store byzone-entreprise. Entreprisesummen for denne del endte på cirka 35 mio. kr. år. NCC Roads A/S, som er en af de største entreprenører på markedet i Danmark, vandt den noget mindre landzoneentreprise, med en årlig kontraktsum på cirka 6 mio. kr. Begge entrepriser strakte sig over perioden 2010 til 2015..

Tabel 3.

Land- og byentrepriser i Holstebro Kommune 2010-2015.

<i>Entreprise</i>	<i>Byzone</i>	<i>Landzone</i>
Entreprenør	Kaj Bech A/S	NCC Roads A/S
Opgave	Drift af vej og parkområdet i kommunes byzoner	Drift af vej- og parkområdet i kommunes landzoner
Tidsperiode	5 år (01/03/2015 til 31/03/2020) Med option op opsigelse efter 3 år Med option på forlængelse med 3 år	5 år (01/03/2015 til 31/03/2020) Med option op opsigelse efter 3 år Med option på forlængelse med 3 år
Pris	Ca. 35,3 mio. kr. årligt	Ca. 5,97 mio. kr. årligt
Driftsbesparelse ved udbud ift. budget	Umiddelbart ingen økonomisk besparelse	
Udbud og tildelingskriterium	EU-udbud med prækvalifikation. 'Økonomisk mest fordelagtige tilbud', hvoraf 70 % vægt på pris og 30 % på øvrige vurderingskriterier ('tilbudt opgaveløsning' og 'tilbudt miljøhensyn').	

Kilder: Holstebro Kommune (2009b; 2012), Vognbjerg (2011).

Ved planlægningen af udbuddet af entreprisen for 2010-2015 blev det også internt diskuteret, om Holstebro Kommune selv skulle afgive et kontrolbud på opgaven med henblik på eventuelt at hjemtage opgaver. Anledningen til diskussionen var, at den nye Holstebro Kommune på grund af kommunesammenlægningen var kommet i besiddelse af to materialegårde i henholdsvis Vinderup og Ulfborg. Materialegårdene var dog ikke store nok til selvstændigt at kunne afgive kontrolbud, og de beregnede omkostninger til etablering af en ny og større materielgård var for store til at politikerne kunne bakke op om afgivelse af et kontrolbud med en mulig hjemtagelse af opgaven som konsekvens (Interview, Trafik og Park, 2016).

2.5 Udbuddet i 2015

Ved genudbuddet af vej- og parkdriften i 2015, valgte Kommunen at samle de to tidligere entrepriser for henholdsvis by- og landzone i en samlet entreprise. Beslutningen om at samle opgaverne i en entreprise blev truffet på baggrund af en intern analyse i Teknik og Miljøforvaltningen af fordele og ulemper ved forskellige opdelinger af opgaveporteføljen. I analysen blev det blandt andet konkluderet, at en samlet entreprise ville skabe bedre muligheder for samarbejde mellem forvaltning og entreprenør, mindske de administrative opgaver, give stordriftsfordele og sandsynligvis også give større muligheder for at lokale entreprenører kunne indgå som underentreprenører på delopgaver (Teknisk Udvalg, 2014b).

2.5.1 Udbudsprocessen

Efter at det blev besluttet at vej- og parkdriften skulle udbydes som én samlet entreprise, begyndte udarbejdelsen af udbudsmaterialet indeholdende betingelser, arbejdsbeskrivelser samt forventninger til samarbejdsformen med den kommende entreprenør. Denne proces besluttede man i kommunen, at Trafik og Park selvstændigt skulle stå for uden assistance fra en ekstern rådgiver. Beslutningen blev truffet med henvisning til den store erfaring, Trafik og Park havde oparbejdet gennem cirka femten år med udbud og udlicitering, samt en erkendelse af at der: *"ikke rigtig var nogle, der vidste mere om det [udbud i Holstebro kommune] end os selv"* (Interview, Trafik og Park, 2016, s. 2). Derudover havde Trafik og Park tidligere haft gode erfaringer med at lade egne medarbejdere deltage i udarbejdelse af udbudsmateriale, da det havde givet en mere indgående forståelse for betydningen af hvordan arbejdsopgaver beskrives samt bidraget til at medarbejderne tog ejerskab til udbudsprocessen (Interview, Trafik og Park, 2016, s. 2).

Trafik og Parks vision med udbuddet i 2015 var at lave: *"Danmarks bedste udbud, som skulle være nemt, præcist og forståeligt"* (Interview, Trafik og Park, 2016, s. 4). Medarbejderne i Trafik og Park arbejdede derfor målrettet på at tilrette det nye kontraktgrundlag samt opgavebeskrivelser på baggrund af de erfaringer man havde gjort sig i den foregående entrepriseperiode.

I processen med udarbejdelsen af det nye kontraktgrundlag inddrog Kommunen også erfaringer fra som de to private entreprenører fra 2010-udbuddet, Kaj Bech A/S og NCC Roads A/S. I processen blev de to entreprenører spurgt om, hvad de havde oplevet som godt og mindre godt i entrepriseperiode 2010-2015.¹ Tilretningen havde overordnet karakter af små justeringer og forbedringer fremfor store ændringer. Trafik og Park beskriver, at der i udarbejdelse af arbejdsbeskrivelser til 2015-udbuddet ikke var tale om store ændringer fra tidligere, men at det mest handlede *"om nogle få præciseringer omkring nogle ting som var uklare"*. Særligt skulle arbejdsbeskrivelserne justeres således, at de levede op til den enkelte opgaver og elementers formål og var tilpasset den ønskede samarbejdsform (Interview, 2016, s. 4). Den juridiske del af udbudsprocessen stod Holstebro Kommune selv for uden brug af eksterne rådgivere. Kommunes interne indkøbsafdeling bistod her Trafik og Park med rådgivning i de juridiske aspekter, som var forbundet med at udliciteringen (Interview, 2016, s. 2).

¹ For at undgå inhabilitetsproblemer fik Kaj Bech A/S og NCC Roads A/S ikke efterfølgende kendskab til hvad der blev inddraget i udbudsmaterialet.

Ved udbuddet afleverede flere større danske entreprenører tilbud på entreprisen. Tildelingskriteriet for entreprisen var *det økonomisk mest fordelagtige tilbud*, hvor underkriterier og vægtning var følgende:

- 'Den tilbudte pris' - vægt 65 %,
- 'Opgaveløsning og organisering' - vægt 30 %
- 'Miljøhensyn' - vægt 5 %.

Hvert tilbud på entreprisen, blev evalueret og tildelt point i forhold til de tre tildelingskriterier og deres relative vægtning, hvor det maksimale antal point et tilbud kunne opnå var 100 point. Resultatet af udbuddet blev, at Kaj Bech A/S blev tildelt den nye entreprise for perioden 2015-2020. På baggrund af tilbuddet endte den samlede årlige entreprisensum på cirka 39 millioner kroner. Ved tildelingen af entreprisen var en relativt bedre evaluering af tilbuddet fra Kaj Bech A/S på delkriterierne for 'opgaveløsning og organisering' og 'miljøhensyn' udslagsgivende for at Kaj Bech A/S vandt entreprisen, da tilbuddet fra Kaj Bech A/S indeholdt en lidt højere pris end det næstbedste tilbud (Holstebro Kommune, 2014b; Interview, Trafik og Park, 2016).

Tabel 4.
Samlet entreprise for vej- og parkdrift i Holstebro Kommune 2015-2020.

Entreprise	AI drift og vedligehold i by- og landzoner (omfattende ca. 800 ha grønne områder og ca. 800 km veje)
Entreprenør	Kaj Bech A/S
Tidsperiode	5 år (01/03/2015 til 31/03/2020) Med option op opsigelse efter 3 år Med option på forlængelse med 3 år
Pris	Ca. 39,3 mio. kr. årligt
Driftsbesparelse ved udbud ift. budget	Umiddelbart ingen økonomisk besparelse. Entreprisensummen vurderes til at være et udtryk for "markedsprisen"
Udbud og tildelingskriterium	EU-udbud 'Økonomisk mest fordelagtige tilbud', hvoraf 65 % vægt på pris og 35 % på øvrige vurderingskriterier.

Kilder: Holstebro Kommune, 2014a; 2014b; Interview, Trafik og Park, 2016.

Det *økonomiske mest fordelagtige tilbud* var valgt som tildelingsmodel, fordi det var centralt for Holstebro Kommune, at finde en entreprenør som foruden, at kunne tilbyde en konkurrencedygtig pris også var i stand til at indgå i et tæt samarbejde og tage ejerskab for opgaveporteføljen. Tildelingsmodellen har i store træk den samme som i tidligere udbud på vej- og parkområdet i Holstebro Kommune. Til forskel fra tidligere undlod Kommune dog en prækvalifikationsrunde i

udbuddet i 2015. Begrænsningen af det endelige antal tilbudsgivere gennem en prækvalifikationsrunde, blev udeladt da Kommunen gennem tidligere erfaringer fra tidligere udbud og kendskab til markedet allerede havde et godt kendskab til de entreprenører, der kunne forventes at afgive tilbud. Tabel 4 gengiver en oversigt over centrale karakteristika ved entreprisen for 2015-2020.

2.5.2 Kontraktens formelle indhold

Overordnet omfatter kontrakten en driftsentreprise med arbejdsopgaver inden for renhold af kommunale udearealer og områder, pleje af græsarealer og parker, vedligehold af fortov, kantsten, rabat, grusvej, mindre reparationer af asfaltbelægninger og vintertjeneste på dele af stier og veje i byområdet (Holstebro Kommune, 2014b).

Arbejdsopgaverne i entreprisen er defineret på henholdsvis tilstands- og udførselskrav. Holstebro Kommune anslår at omkring 40 procent af budgettet anvendes på arbejdsopgaver, som er defineret på tilstandskrav og 60 procent af budgettet anvendes på arbejdsopgaver, som er defineret på udførselskrav. Arbejdsopgaver defineret på tilstandskrav henviser til, at tilstanden på givent element i kontraktperioden skal opfylde en række specifikke kvalitetskrav. Arbejdsopgaver defineret på tilstandskrav udføres af entreprenøren efter behov og entreprenøren modtager en fast årlig betaling på baggrund af de i tilbuddet afgivne priser. Opgaver på udførselskrav udføres kun på bestilling fra Trafik og Park og afregnes på baggrund af de i tilbuddet afgivne priser i forhold til omfanget af bestillinger. Omfanget af bestillinger varierer fra år til år, hvilket betyder at den samlede årlige betaling også varierer fra den årlige tilbudte entreprisensum på 39 millioner kroner. I kontrakten er det fastsat, at entreprenøren er garanteret en årlig omsætning på entreprisensummen plus/minus 20 procent. Dertil kommer at Trafik og Park helt kan undlade at bestille delopgaver, hvilket betyder at afvigelsen på de enkelte opgaver kan variere 100 procent (eller mere) så længe den samlede betaling holder sig inden for entreprisensummen plus/minus 20 procent.

Hver opgave, uanset om der er tilknyttet tilstandskrav eller udførselskrav, har et fastsat 'kvalitetsniveau'. På det grønne område er niveauerne inddelt i fem præg: 'Havepræg', 'Parkpræg', 'Bypræg', 'Landsskabspræg' og 'Naturpræg'. 'Havepræg' dækker over det højeste 'kvalitetsniveau' som kræver den mest intensive pleje, mens 'Naturpræg' dækker over det laveste 'kvalitetsniveau', som kræver den mindst intensive pleje (Holstebro Kommune, 2014b). For hvert

kvalitetsniveau er der indskrevet retningslinjer i forhold til renholdelse som definerer, hvilket affaldsomfang der er acceptabelt i forhold til forskellige typer af affald. Det fremgår fra kontraktmaterialet, at en opgaves kvalitetsniveau i nogen grad hænger sammen med tilsynsfrekvensen for opgaven. Et højere kvalitetsniveau har en høj tilsynsfrekvens og omvendt for lavere kvalitetsniveauer. Hver enkelt arbejdsopgave har dog også individuel tilsynsfrekvens tilknyttet, hvilket betyder, at der kan være variation i tilsynsfrekvensen, selvom to arbejdsopgaver tilhører det samme kvalitetsniveau. Denne variation eksisterer ikke når det kommer til tilsyn i forbindelse med renholdelse, hvor opgavens kvalitetsniveau er direkte knyttet til en ensartet tilsynsfrekvens. I kontrakten er der også indskrevet krav til, at entreprenøren selvstændigt skal føre tilsyn med alle arbejdsopgaver, og endvidere afrapportere til Trafik og Park, såfremt at der er mangler eller ekstra arbejdsopgaver, der bør udføres.

I kontrakten er der indskrevet tre kontroltyper. Den første type er 'egenkontrol', hvor entreprenøren selv gennemfører kontrollen, og derefter dokumenterer at opgaver er udført, og at kvalitetsniveauer er som foreskrevet. Den anden type er 'fælleskontrol', hvor kommunens bestillerfunktion sammen med entreprenøren kontrollerer og dokumenterer opgaveudførelsen og kvalitetsniveauet. Den sidste kontroltype er 'stikprøvekontrol', hvor Teknik og Miljø vilkårligt kan gennemføre kontrol af arbejdsopgaverne.

I kontrakten er det indskrevet, at entreprenøren som minimum skal foretage fire egenkontroller om måneden, mens der skal foretages to fælleskontroller om måneden. Der er endvidere indskrevet retningslinjer for omfanget af stikprøvekontroller. Hvis der gentagne gange konstateres overskridelser i forhold til de angivne kvalitetsniveauer, kan Holstebro Kommune øge antallet af fælleskontroller og stikprøvekontroller. I så fald vil kontrolniveauet gå fra 'Normalt niveau', hvor man foretager cirka to fælles kontroller om måneden, til 'Skærpet niveau, hvor omfanget af kontroller øges væsentlig (Holstebro Kommune, 2014).

I kontrakten er der desuden indskrevet et bodssystem. Forhold der er relevante for registrering i bodssystemet optælles et kvartal ad gangen. Der udløses bod til entreprenøren hvis kvalitetskrav, tidsfrister eller lignende overskrides mere end 10 gange inden for kvartalet. Kontrakten angiver at ved tilfælde af at der sker overskridelser mere end 10 gange, udløses der bod for samtlige 10 overskridelser samt hver efterfølgende overskridelse. Prisen for én overskridelse er fastsat til 3.000

kr.

Tabel 5.

Kriterier for vurdering af årlig bonus i Holstebros Kommunes driftskontrakt 2015-2020

Kriterier	Vægt (procent af bonussum på 1.000.000 kr.)
1 - "Overskridelser" *	35 % af bonussummen
2 – Vurdering af samarbejdet **	30 % af bonussummen
3 – Opfyldelse af fælles mål	30 % af bonussummen
4 – Opfyldelse af socialt ansvar	5 % af bonussummen

* Under 20 overskridelser på et år udløser 35 % af bonussummen, over 40 overskridelser udløser 0 % af bonussummen. Alt i mellem udløser bonussum svarende til den procentmæssige difference.

** samarbejdet vurderes på en pointskala fra 1 til 5 ud fra 4 kriterier. Opnår entreprenøren 16 point eller mere udløses 30 % af bonussummen, opnår entreprenøren 4 point eller mindre udløses 0 % af bonussummen. Alt i mellem udløser bonussum svarende til den procentmæssige difference.

Som kontrast til bodssystemet er der også indskrevet et bonussystem i kontrakten. Forhold med relevans for bonussystemet opgøres én gang årligt. Bonussystemet fungerer således at entreprenøren indbetaler en bonus på 1.000.000 kr. hvert år, som udbetales såfremt at *”der er et lavt antal overskridelser, hvor samarbejdet med entreprenøren har fungeret godt, når fælles mål opfyldes og det sociale ansvar overholdes.”* (Holstebro Kommune, Samarbejdsform, 2014). Overordnet tildeles bonus afhængig af hvor tilfredsstillende entreprenøren, har løst arbejdsopgaverne hen over et år. Størrelsen af bonusbeløbet vurderes ud fra 4 kriterier. De 4 kriterier for bonussystemet er gengivet i Tabel 5.

Samlet indeholder bods- og bonussystemet, elementer af belønning og sanktioner, som grundliggende har til mål at være adfærdsregulerende for den private entreprenør. Trafik og Park har gennem alle udliciteringer fokuseret på det mere positive belønningssystem fremfor bodssystemet, som opfattes som 'negativt'. I praksis har Trafik og Park i perioden 2000-2016 har ikke fundet det nødvendigt at pålægge bod i nogle af de udbudte entrepriser. Ifølge Trafik og Park er bodssystemet primært indskrevet i kontrakten i tilfælde af, at Kommunen kommer i en situation, hvor man er *”(...)særdeles utilfreds med en entreprenør, og så er det nødvendigt med et værktøj at styre entreprenøren med”* (Interview, Trafik og Park, 2016). I forlængelse heraf understreges det at: *”Bodssystemet er ikke en måde at spare penge for Holstebro kommune, det må det ikke blive. Det må ikke være bodssystemet der gør, at vi får det billigere. Det er en straf.”* (Interview, Trafik og Park, 2016).

I kontraktstyringen anvendes bonussystemet derimod aktivt. Foruden at fungere som kontant belønningssystem, benyttes bonussystemet også af Trafik og Park som mulighed for at tilkendegive Kommunens oplevelse af opgaveløsningen og samarbejdet (Interview, Trafik og Park, 2016). Bonussystemet benyttes altså overordnet til at belønne entreprenøren, men bonussens størrelse afhænger af det overordnede billede, og justeres dermed også ned, hvis kommunen er mindre tilfredse med dele af opgaveløsningen.

2.5.3 Den formelle samarbejdsform

I kontrakten er der indskrevet en række krav og forventninger til samarbejdet mellem kommune og entreprenør. Den indskrevne samarbejdsmodel angiver flere organisatoriske niveauer for samarbejdet og har til formål, at sikre forudsætningerne for at de overordnede formål med entreprisen indfris.

I samarbejdsmodellen stilles der blandt andet krav til entreprenørens organisation i form af udpegning af en fast entrepriseleder med overordnet ansvar for entreprisen samt en række fagledere, som hver har ansvar for forskellige fagområder i entreprisen. Entrepriselederen og faglederne skal i det daglige samarbejde fungere som kontaktpersoner for Holstebro Kommune, og derudover indgå i samarbejde med Trafik og Parks bestillerfunktion.

I samarbejdsmodellen er der indskrevet en række regelmæssige møder mellem nøglepersoner på forskellige organisatoriske niveauer. I alt er der i samarbejdsmodellen nævnt 5 forskellige mødetyper som hver har deres egen hyppighed. Før entreprisens opstart afholdes et opstartsmøde mellem parterne, hvor det blandt andet fastlægges hvordan arbejdsopgaverne planlægges, og hvordan kvalitetsopfølgningen skal fungere. Derudover er der nedsat en styregruppe bestående af minimum 2 personer fra Holstebro Kommune og minimum 2 personer fra entreprenøren, hvoraf en person skal være entrepriselederen. Styregruppen skal mødes mindst tre gange årligt i hele kontraktperioden. Agendaen for styregruppen er blandt andet håndtering af konflikter og uenigheder, borgerinddragelse samt opstilling og opfølgning på konkrete mål for samarbejdet. På det operative niveau afholdes der tilbagevendende driftsmøder en gang om måneden. På driftsmøderne behandles blandt andet kvalitetsstyring, status for arbejdet og tekniske forhold ved opgavernes udførsel. Desuden drøftes planlægningen af den kommende måneds arbejdsopgaver, den økonomiske ramme omkring kontrakten og de arbejdsopgaver kommunens bestillerfunktion

ønsker udført. Der afholdes derudover fagmøder for henholdsvis vejområdet og grønne områder fjortende dag. På fagmøderne drøftes udførselen af aktuelle opgaver. Endeligt afholdes, der en årlig workshop i mellem kommunen og entreprenørens medarbejdere i starten af et nyt arbejdsår. Ideen bag workshopen er at planlægge det kommende års samarbejde og samtidig give parterne et ”... *indblik i året der gik, hvor erfaringer, problemstillinger og udfordringer diskuteres.*” (Holstebro Kommune, Samarbejdsform, 2014).

2.5.4 Socialt ansvar

I kontrakten er der indskrevet krav om 'socialt ansvar', som entreprenøren skal leve op til som del af kontrakten. Det sociale ansvar indebærer forskellige krav til blandt andet uddannelse og beskæftigelse. Krav til *virksomhedspraktik*, indebærer en forpligtelse til at beskæftige en praktikant i 4 til 14 uger. Krav til *flexjob*, indebærer en forpligtelse til at have mindst to stillinger besatte i hele kontraktperioden med personer, der har nedsat arbejdsevne, eller personer som på anden vis ikke har mulighed for at fastholde en normal beskæftigelse. Krav til *Lærlinge* indebærer en forpligtelse til at entreprenøren, som minimum skal tilbyde ansættelse svarende til to lærlingestillinger (Holstebro Kommune, Samarbejdsform, 2014).

Sociale klausuler i entreprisekontrakten har været en fast del af hvert udbud siden 2000. De sociale klausuler tilpasses løbende til den konkrete entreprise der udbydes. I tilpasningen overvejes mulighederne for sociale klausuler i forhold til opgaveporteføljens omfang og kontraktens længde. I forbindelse med udarbejdningen af udbudsmaterialet indgår Trafik og Park i dialog med kommunes arbejdsmarkedsafdeling, hvor det drøftes, hvad der er relevant og rimeligt, at inddrage i den konkrete entreprise (Interview, Trafik og Park, 2016). Det er her centralt for Trafik og Park, at der ikke stilles for store og urimelig krav, men derimod krav som giver 'mening' både for entreprenøren og kommunen. Dette bunder i en forståelse af hvad man med rimelighed kan forlange med hensyn til entreprisens størrelse og omfang samt en forståelse af at (for) store krav i sidste ende vil medføre en dyrere entreprise end kommunens budgetter umiddelbart tillader (Interview, Trafik og Park, 2016).

Både Trafik og Park og Kaj Bech A/S forklarer, at det sociale ansvar i driftsentrepriserne i særlig grad har været vigtigt for kommunen. Vigtigheden understreges af at det sociale ansvar indgår som en parameter i udregningen af den årlige bonussum. Det sociale ansvar bakkes således op af både en økonomisk dimension samt indgår som en formel del af opfølgningen i samarbejdsmodellen.

I praksis har det ikke været nødvendigt med en særlig opfølgning i forhold til det sociale ansvar, da Kaj Bech A/S henover årene har leveret væsentligt mere i forhold til det sociale ansvar end de kontraktfastsatte krav. I denne forbindelse forklarer Kaj Bech A/S at netop det sociale ansvar, har været forholdsvis nemt for virksomheden at løfte og videreudvikle i samarbejdet med Kommunen, da kravene om det sociale ansvar ligger tæt på de bærende værdier for virksomheden også selvom det er forbundet med visse omkostninger. Det sociale ansvar er endvidere en værdi som ikke kun betragtes som en omkostning. Ifølge Kaj Bech A/S lærte virksomheden i forbindelse med varetagelsen af entrepriserne for Holstebro Kommune at: *”selvom det måske egentlig kostede penge på de hårde målbare tal at gøre en indsats socialt, så giver det nogle andre værdier som ophæver de omkostninger, fordi man simpelthen får en dygtigere organisation af at påtage sig sociale forpligtelser”* (Interview, Kaj Bech A/S, 2016),

Erkendelsen af at man skaber en mere kompetent organisation gennem arbejdet med det sociale ansvar, har været central i udviklingen af Kaj Bech A/S som virksomhed. I dag er det sociale ansvar udbygges i en grad der ligger væsentlig udover de krav, der er fastlagt i entreprisen for 2015-2020. Virksomheden rummer i dag et ’virksomhedscenter’, hvor arbejdsløse kan komme i arbejdsprøvning og hvor de får tilknyttet en mentor. Kaj Bech A/S oplever blandt andet at mentorerne og lederne skaber vigtige værdier for de arbejdsløse samtidig med at de involverede medarbejdere forbedrer deres faglige og ledelsesmæssige kvaliteter (Interview, Kaj Bech A/S, 2016). Derudover betragter virksomheden også tiltagene som en rekrutteringskilde for nye medarbejdere i Kaj Bech A/S, som har oplevet at det i perioder har været svært at finde kvalificeret arbejdskraft. Varetagelsen af det sociale ansvar og arbejdet med arbejdsløse giver her mulighed for efterfølgende at tilknytte enkelte personer til virksomheden i udvalgte arbejdsfunktioner. Kaj Bech A/S forklarer ligeledes at det sociale ansvar også skaber synergi i arbejdsgruppen, hvor særligt medarbejdere med mindre ledelseserfaring ’får et skub frem’, ved at arbejde med personer i arbejdsprøvning. Her befinder medarbejdernes sig pludselig sig i en situation, hvor de kan lære fra sig, hvilket skaber en mærkbar udvikling for både medarbejdere og for personer i arbejdsprøvning (Interview, Kaj Bech A/S, 2016).

2.5.5 Medborgerskab

Kontrakten indeholder et koncept om ’medborgerskab’, hvor det overordnede formål for samarbejdet bliver at bidrage til sammenhængskraften og den sociale samhørighed mellem

politikere, borgere, foreninger og virksomheder i Holstebro Kommune. Tanken om medborgerskab og borgerinddragelse er en del af Holstebro Kommunes overordnede politik. Det overordnede motto for konceptet er indskrevet i kontrakten: *"Alle kan noget – Ingen kan alt – sammen kan vi det meste!"* (Holstebro Kommune, Samarbejdsform, 2014). Medborgerskabstanken i kontrakten sætter fokus på relationen til kommunens borgere gennem det løbende arbejde på vej- og parkområdet, hvor entreprenørens rolle bliver defineret som en naturlig del heraf. I det konkrete samarbejde har medborgerskabstanken været udmøntet i blandt andet entreprenørens deltagelse i møder, hvor borgerrepræsentanter og Teknik og Miljø også deltager, gennem mindre projekter, hvor driften tilpasses ønsker fra borgere og mere uformelt i den daglige kontakt mellem borgerne og medarbejderne hos Kaj Bech A/S. I sådanne dialoger indgår alle parter og undersøger mulighederne for at finde løsninger, der er tilfredsstillende og gangbare for alle.

Et konkret eksempel på udmøntningen af medborgerskabstanken er en omlægning af driften i Ulfborg. En gruppe af borgere i Ulfborg havde gennem henvendelse til Trafik og Park udtrykt ønske om, at passe dele af et parkanlæg selv, da de fandt at serviceniveauet havde været dalende i anlægget siden kommunesammenlægningen. Denne opgave var umiddelbart lagt ud til og løst som foreskrevet i kontrakten af Kaj Bech A/S. Efter dialog mellem de tre parter, fandt man en løsning, hvor borgerne overtog varetagelsen af dele af Kaj Bechs A/S opgaver i området, mens Kaj Bech A/S for de frigjorte ressourcer til gengæld lavede forbedringer andetsteds i det pågældende anlæg (Interview, Trafik og Park, 2016).

2.5.6 Udvikling

Foruden det 'sociale ansvar' og konceptet om 'medborgerskab', er der i kontrakten for driftsentreprisen 2015-2020 stillet krav til at parterne skal anvende informationsteknologi til elektronisk fakturering samt web-baseret drifts- og dialogstyringssystemer (Holstebro Kommune, Samarbejdsform, 2014; Interview, Trafik og Park, 2016). Kravet har medført at Trafik og Park sammen med Kaj Bech A/S har opstartet udviklingen af et IT-baseret entreprisestyringssystem. I relation til denne udviklingsopgave har parterne i fællesskab afklaret hvad et effektivt entreprisestyringssystem, der kan understøtte samarbejdsmodellen i vej- og parkentreprisen, skal indeholde og engageret en IT-virksomhed til at udvikle systemet.² Entreprisestyringssystemet tager

² I 2016 gennemførte Holstebro Kommune og Kaj Bech A/S et fælles udbud for udviklingen af et nyt entreprisestyringssystem. Arbejdet med udviklingen var indskrevet som oplæg i udbuddet af driftsentreprisen på vej- og parkområdet for 2015-2020.

udgangspunkt i en tredeling mellem borgerne, kommunen og entreprenøren. Det er hensigten, at systemet kan få samlet alle de tre parter information et centralt sted og at informationerne dermed kan være tilgængelige for alle i den daglige styring og samarbejde. Formålet er at bidrage til en øget rationalisering af arbejdsprocesser og omkostningseffektivisering. Borgerne er tænkt ind i systemet gennem en indberetningsfunktion, således at en borgerindberetning ikke behøver at gå via gennem kommunen førend de kommer ud til entreprenøren. Via systemet selv er det målet at entreprenøren får mulighed for at se henvendelsen direkte og dermed også være i stand til at få løst problemet hurtigere (Interview, Trafik og Park, 2016). Et forbedret IT-system til entreprisestyringen vil dermed være med til at decentralisere information- og beslutningsprocesser.

2.6 Kontraktsamarbejdet i praksis

”Vi har bevidst haft et mål om at etablere en samarbejdsform, der hviler på en udpræget grad af tillid. For det tror vi, at der kommer mest ud af for begge parter. Derfor giver vi også entreprenøren stor metodefrihed og vide handlemuligheder i kontrakten til at løse opgaven, som han selv vurderer, at det er mest fornuftigt. [...] vi bruger heller ikke særlig meget tid på at eftertjekke og udføre kontroller. For det vil vi af princip ikke,” – Trafik og Park, (Jørgensen, 2011)

Igennem de år Holstebro Kommune har udliciteret opgaverne på vej- og parkområdet, har Kaj Bech været den gennemgående entreprenør. De har haft driftsentrepriser for Holstebro Kommune siden 2000 og har kun i en periode fra 2010 til 2015 har opgaveporteføljen været delt med en anden entreprenør (NNC Roads A/S). Nærværende afsnit vil omhandle hvordan kontraktsamarbejdet mellem kommunen og entreprenørerne, særligt Kaj Bech A/S som den gennemgående samarbejdspartner, har fungeret i praksis.³ Afsnittet beskriver hvordan samarbejdet fungerer anno 2016, samt hvordan det har udviklet sig siden første udbud i 2000.⁴

2.6.1 Det overordnede samarbejde

Samarbejdet mellem Trafik og Park og Kaj Bech A/S tager udgangspunkt i den formelle samarbejdsmodel som er indskrevet i kontrakten. I kontrakten lægges der op til, at dialog er centralt samarbejdet mellem partnere på alle organisatoriske niveauer. Intentionen afspejles klart i det løbende samarbejde, både hvad angår udvikling, koordinering og konflikthåndtering. Begge parter beskriver, at samarbejdet bygger på en pragmatisk tilgang, hvor begge parter udviser stor tillid til hinanden, og fra tid til anden ’sluger nogle kameler’ i en gensidig forståelse af at begge parter i nogle situationer må udvise fleksibilitet. Hos Trafik og Park oplever man *”stor tillid til hinanden, og en tro på at man ikke forsøger at snyde hinanden”*, samt at denne tillid gælder mellem samtlige niveauer i entreprisen, fra driften til styregruppen, samt mellem den øverste ledelse i Holstebro Kommune og hos Kaj Bech A/S (Interview, Trafik og Park, 2016). Oplevelsen af tillid deles af Kaj Bech A/S.

³ Med få henvisninger til NNC Roads A/S

⁴ De primære kilder i afsnittet består af interviewmateriale med både Holstebro Kommune og Kaj Bech A/S, hvilket bidrager til at skabe et mere indgående billede af samarbejdet, set fra begge sider af samarbejdsrelationen.

Begge parter beskriver, at opstartsfasen i hver entreprise efter et udbud er meget vigtigt for det efterfølgende samarbejde. I opstartsfasen deltager medarbejdere og ledelse hos Trafik og Park og Kaj Bech A/S i fælles seminar/workshop, hvor der opstilles en fælles vision og målsætninger for samarbejdet og det konkretiseres hvordan kontraktsamarbejdet skal forløbe. Denne proces er vigtig, da lederne gennem en fælles vision, kan formidle og forankre formål og grundlag for entreprisen videre i deres respektive organisationer.

Opmærksomheden omkring formål og målsætninger i opstartsfasen er også vigtig i henhold til at sikre at samarbejdet løbende udvikler sig og ikke 'står i stampe'. I relationen mellem Holstebro Kommune og Kaj Bech A/S, der har eksisteret i mere end 15 år, er det løbende en udfordring ikke at gå i stå og bevare et fokus på udvikling. Kaj Bech A/S forklarer i den forbindelse, at *"På et eller andet tidspunkt er udviklingen gået i stå. [...] og det er der typisk nogle ude fra der kan se, og så skubber de til 'korthuset'. Det er nemlig meget vigtig man ikke bliver selvtilfreds"* (Interview, Kaj Bech A/S, 2016). Kaj Bech nævner, at det kan være svært at undgå denne 'selvtilfredshed' som blokerer udvikling, når man samarbejder over lange perioder. Derfor er det vigtig for samarbejdsrelationen, at man mødes og at der er afsat ressourcer til at *"afprøve det ukendte og hæve barrieren for hvad der kan lade sig gøre"* (Interview, Kaj Bech A/S, 2016).

Netop af denne grund er der tilbagevendende årlige møder i styregruppen, hvor de overordnede linjer i samarbejdet, herunder de konkrete problematikker og de ønsker om udvikling begge parter har tages op og drøftes. Samarbejdet på de lavere organisatoriske niveauer, er mere opgavenært orienteret og tager sit udgangspunkt i de månedlige driftsmøder⁵, hvor både vej- og parkdelen mødes sammen, og de ugentlige fagmøder⁶, hvor vejgruppe og parkgruppen mødes hver for sig. På fagmøderne diskuteres typisk særligt fagspecifikke sager, og her forholder medarbejderne sig typisk meget konkret til de opgaver, der skal udføres i den kommende uge. Driftsmøderne håndterer den mere overordnede planlægning, status på opgaverne, kvalitetsstyring samt opfølgning på bod/bonussystemet.

⁵ Omtales også af parterne som *byggemøder*.

⁶ På vejområdet mødes man hver anden uge og på det grønne område hver uge.

Tilliden og den pragmatiske tilgang til samarbejdet forefindes på alle niveauer i samarbejdet (styregruppe-, drifts- og fagmøde).

Nogle situationer kræver at en part strækker sig langt for at leve op til kontraktens krav eller at kontrakten giver den ene part rettigheder, som kan have store negative følger for den anden part. Her har det været vigtigt for begge parter, at sådanne situationer kan løses ved at de gennem samarbejdet har skabt en norm om, at den der økonomisk er 'taber' i en situation, var/bliver 'vinderen' i næste tilsvarende situation. Kaj Bech A/S forklarer normen med, at hver part under et entrepriseforløbet er nødt til at *"æde nogle kameler, og hvis ellers tidshorisonten er lang nok, er det er nok spist lige mange kameler i hver lejr"* (Interview, Kaj Bech A/S, 2016). Partnerne arbejder her uformelt med en 'goodwill'-konto, hvor parterne kommer i plus, når man acceptere hinandens fejl eller løser en opgave, der ligger udover det forventede og samtidig at der trækkes fra, når den omvendte situation opstår. Ifølge Kaj Bech, står denne konto generelt i plus på begge sider af samarbejdsrelationen og det er særligt det at det er muligt at trække på goodwill-kontoen i særlige situationer, som bidrager til at gøre samarbejdet kan fungere mere gnidningsfrit over længere perioder. Trafik og Park forklarer på lignende vis, at der 'gives og tages' på begge sider af samarbejdsrelationen, men at begge lejre grundlæggende har fokus på at give, da det kan være en selv, der har brug for at modparten strækker sig næste gang. Citatet øverst i forrige afsnit omhandle netop: *"at udvise tillid og ikke ville snyde hinanden"* og Trafik og Park tilføjer i forlængelse heraf, at *"det grundlæggende handler om at være ordenlige mennesker"* (Interview, Trafik og Park, 2016). En vigtig kerne i samarbejdet mellem de to parter bygger altså på tillid, på at være forstående og redelige i vanskelige situationer samt et løbende fokus på gensidighed i de gevinster og tab, der kan være for den enkelte part i et længere samarbejde.

2.6.2 Uenigheder og konfliktløsning

"Det er ikke fordi det hele er rosenrødt" (Interview, Trafik og Park, 2016)

Uenigheder, konflikter og 'gnidninger' mellem Holstebro Kommune og Kaj Bech A/S forekommer, selvom det generelt ikke har præget samarbejdet. Begge parter understreger, at det ikke generelt præger samarbejdet. Overordnet set har samarbejdet ikke haft problemer med tilbagevendende uenigheder om de samme forhold. Uenigheder har derimod overvejende været fortolkningsmæssige i deres karakter, eksempelvis i form af *'uenigheder om hvad der står i kontrakten'* eller *'uenighed*

om en opgave, der ikke er løst tilfredsstillende'. I forhold til større tilbagevendende problemer beretter Kommunen dog om en sommerperiode, hvor entreprenøren grundet usædvanlige vejrforhold havde svært ved få slået græs som foreskrevet i en række idrætsanlæg, således at anlæggende kunne leve op til deres funktion. I sådanne tilfælde er tilgangen hos Trafik og Park, at det tydeligt kommunikeres om vigtigheden af at opgaven bliver løst, men at der samtidig udvises forståelse i forhold til omstændighederne omkring den pågældende situation.

I tilfælde af uenighed mellem parterne er det hovedreglen, at de løses hurtigt og effektivt gennem dialog med de personer der tættest på den opgave hvor uenigheden er opstået. Begge parter nævner, at den flade organisationsstruktur ved Kaj Bech A/S som en klar fordel i en kritisk situation, da det betyder at man hurtigt kan implementere en løsning, fordi beslutningen processen er kort, og den der er delegeret meget ansvar ud til de personer der arbejder med de pågældende opgaver. Trafik og Park nævner i den forbindelse, en hypotetisk men, som kan ses ovenfor, ikke urealistisk situation hvor Kaj Bech A/S ikke har fået slået græs på et areal at: *"Beslutningsprocessen er så kort ved entreprenøren [Kaj Bech A/S], at vi ligeså godt kan ringe til den person, der slår græs i det pågældende område, og be' ham om at få det slået, hvis det er blevet glemt. Så det er ikke direkte hierarkisk opbygget"* (Interview, Trafik og Park, 2016). På den måde er problemet hurtigt løst, da man ikke skal gennem de forskellige udvalg og ovenstående ledere ved Kaj Bech A/S.

Et andet vigtigt forhold for kontraktsamarbejdet har været, at begge parter har været indstillet på, at driften skal fortsætte så uberørt så muligt såfremt at en uenighed opstår mellem parterne. Det samme gælder hvis en uenighed er opstået i styregruppen. I sådanne tilfælde har indstillingen været at uenigheder på højere niveauer, så vidt det er muligt, ikke må påvirke arbejdet i driften, da dette kun vil bidrage til at forværre en eventuel situation yderligere (Interview, Trafik og Park, 2016).

Dertil kommer, at 'løsningen' på en eventuel uenighed eller konflikt umiddelbart ikke er, fra Trafik og Parks side, at pålægge bod eller påføre andre hårde sanktioner. Den generelle indstilling er, at det at give bod ville være imod den samarbejdsmodel parterne har bygget op og hvor tillid og gensidighed er essentielle elementer. Et skift til en tilgang baseret på ensidig kontrol og anvendelse af bod omfattes her mere som udtryk for mistillid fremfor et forsøg på at løse et eventuel problem gennem dialog og en pragmatisk tilgang, hvor man *"vil gå meget langt for at basere samarbejdet på dialog frem for kontrol"* (Jørgensen, 2011).

I praksis har Trafik og Park i samtlige kontraktforløb i perioden 2000-2015 ikke oplevet situationer, hvor det har været nødvendigt, at skærpe kontrolniveauet overfor en privat entreprenør. Trafik og Park oplever typisk mindre mangler på enkelte opgaver, der skal udbedres. I sådanne situationer er det op til entreprenøren at udbedre manglerne for egen regning.

2.6.3 Samarbejdet som udviklings- og læringsproces

Det gode samarbejde der er etableret mellem Holstebro Kommune og Kaj Bech A/S tilskrives flere forhold. Det nuværende samarbejde i entreprisekontrakten for 2015-2020 bygger på mange års samarbejde i tidligere entrepriser, hvor partnerne har opbygget kendskab til hinanden, etableret et godt fortløbende samarbejde, erfaringer med styring af driftsentrepriser samt kendskab til de konkrete opgaver og deres formål. Forløbet har således også indeholdt væsentlige udviklings- og læringsprocesser. Læringsprocesserne er kommet til udtryk i hver entrepriseperiode i større eller mindre omfang. Processerne er typisk kommet til udtryk i forbindelse opstartsfasen af entrepriseperioderne, hvor der er tilkommet nye områder i arbejdsbeskrivelserne, hvor der har været nødvendigt at parterne skulle 'finde hinanden'. Lidt forenklet, forklarer Kaj Bech A/S, at parterne typisk har benyttet de første to år af en entreprise til at få klarlagt og tilpasset hvert enkelt arbejdsområde i entreprisen. Denne tilpasningsproces har kendetegnet tidligere entrepriser, men ikke opstarten af den seneste entreprise udbudt i 2015. I den seneste entreprise kan det konstateres, efter en periode på halvandet år, at der kun har været mindre bagateller, der har skullet tilpasses eller ændres i arbejdsbeskrivelserne (Interview, Kaj Bech A/S, 2016). Et eksempel på en 'bagatel', er en ændring af beskrivelsen af en arbejdsopgave fra udførselskrav til tilstandskrav.

Læringsprocessen hænger sammen med *udviklingen* af både kontraktstyringen og de arbejdsopgaver der er omfattet af en entreprise. Kaj Bech A/S forklarer, at denne udviklingsproces er konstant pågående og foregår på samtlige organisatoriske niveauer i samarbejdsmodellen (styregruppe, driftsgruppe og faggruppe), hvor udviklingsideer både kommer fra medarbejdere hos Kaj Bech A/S og fra kommunens medarbejdere (Interview, Kaj Bech A/S, 2016). Endvidere, kan der både være tale om enkelte stående projekter om ændring af en arbejdsbeskrivelse for et delelement eller mere integrerede og fortløbende udviklingsopgaver. Et eksempel på et større enkeltstående projekt som primært udviklings på de højere niveauer, er samarbejde om at skabe et IT-baseret entreprisstyringssystem. Det indgik i udbuddet for 2015, at et sådan system skulle udvikles, men i praksis har rammerne for hvordan det skal udvikles og hvad systemet konkret skal

indeholde, blevet skabt i en fællesskab mellem de to parter. Dette sikrer, ifølge Trafik og Park, at der komme mest mulig viden ind i systemet og samtidig at implementeringsprocessen bliver væsentligt mere gnidningsfrit, da medarbejdere fra begge parter har været involveret og dermed tager ejerskab for udviklingen og implementeringen af systemet (Interview, Trafik og Park, 2016).

Et andet eksempel på en mere fortløbende udviklingsproces, er den løbende opmærksomhed på og registrering af områder og opgaver, hvor der umiddelbart kan spares ressourcer ved en ændring / omlægning samt afdækninger af hvad ændringer kan betyde for pris- og kvalitetsniveauet ved opgaven. Denne registrering omtales af parterne som *'sparekataloget'*, og det benyttes eksempelvis når Trafik og Park møder sparekrav fra det politiske niveau i kommunen, eller som tiltag for at frigøre ressourcer fra et område til udviklingen af et andet (Interview, Trafik og Park, 2016; Interview, Kaj Bech A/S, 2016).

En vigtig forudsætning for at udvikling kan forekomme er, ifølge Kaj Bech, at der foruden den gode samarbejdsrelation også er et økonomisk råderum, som muliggøre investeringer i områder der ønskes udviklet. Derudover er en anden vigtig forudsætning parternes tilgang og forståelse af hinandens interesser, ideer og forslag til udviklingsprojekter. Ifølge Kaj Bech præger det relationen at man *"vil udviklingen og også opfatter den som noget positivt. Det er også selvom at det ofte er sådan at man starter med at miste noget omsætning. [...] men hvis processen ender ud i et bedre produkt får du også en overkapacitet, som du kan videresælge og dermed tjene penge"* og fortsætter: *"Det kan godt være at det er træls i starten, men det kan give gevinst i det lange løb"* (Interview, Kaj Bech A/S, 2016).

En sidste central parameter, der fremhæves som en forudsætning for at skabe udvikling, er kontraktperiodens længde. Her henvises der til, at begge partner har vished om der er fordele i at finde fælles løsninger, frem for at det fra kommunes side forsøges at få den billigst mulige pris og at det fra Kaj Bech A/S side forsøges at presse driften med størst mulig profit for øje. Hvis det var den aktuelle situation, ville udviklingen i samarbejdet ifølge Kaj Bech ikke kunne eksistere, hvilket i det lange løb hverken er i Holstebro Kommunes eller i Kaj Bech A/S's interesse (Interview, Kaj Bech A/S, 2016).

2.6.4 Samarbejdet mellem Trafik og Park og det politiske niveau

En væsentlig samarbejdsrelation i forbindelse med udliciteret drift, er det samarbejde der eksisterer internt i kommunen, mellem det administrative (Trafik og Park) og det politiske niveau (Byråd og Udvalgene). Selvom at de kommunale politikere i Holstebro Kommune overordnet bakker op om udliciteringen af driften på vej- og parkområdet, betyder det ikke at de ikke samtidigt løbende er opmærksomme på entreprenørens opgaveløsning. Trafik og Park forklarer, at det politiske niveau, særligt efter borgerhenvendelser, følger op på opgaveløsningen. I Trafik og Park betragtes politikerne i disse situationer som borgernes 'forlængede arm', I sådanne situationer er det Trafik og Parks ansvar at der følges op på henvendelser gennem kontakt til Kaj Bech A/S samt at melde tilbage til det politiske niveau at der tages hånd om henvendelserne. Det er Trafik og Parks oplevelse, at politikerne får relativt få henvendelser fra borgerne og derfor reagerer politikerne umiddelbart 'kun' ved at formidle de enkelte henvendelser videre til Trafik og Park. Generelt oplever Trafik og Park at der fra det politiske niveau er tillid til, at driftsopgaverne løses effektivt og ordenligt.

2.7 Erfaringer og resultater

”Vi kan ikke sige, hvad vi har sparet, for vi ved ikke, hvad det ville have kostet, hvis vi selv skulle udføre opgaverne,” Chef for Trafik og Park, Annette Vognbjerg (Dagbladet Holstebro-Struer, 2014)

Holstebro Kommune havde ved gennemførslen af det første udbud i 2000 en relativt stor økonomisk gevinst i form af en samlet besparelse på driftsbudgettet ved at udbyde hele vej- og parkområdet. Besparelsen er sammensat af en gevinst fra en besparelse på det løbende driftsbudget samt en gevinst fra en større engangsbetaling fra den vindende entreprenør for materiel og maskiner i forbindelse med entrepriseoverdragelsen. I de efterfølgende udbud har det ikke umiddelbart været muligt for kommunen, at vurdere om der har været yderligere økonomiske gevinster, da kommunen ikke selv har haft et umiddelbart sammenligningsgrundlag i form af enten omkostninger til intern drift eller ved udregning af et egentligt kontrolbud. De samlede driftsomkostninger ændrede sig ikke nævneværdigt ved andengenerationsudbuddet i 2005 og den forhøjede entreprisensum ved udbuddet i 2010 var udtryk for at opgaveporteføljen var udvidet i betydelig grad på grund af kommunesammenlægningen i 2007. Ligeledes har der ikke været væsentlige ændringer i entreprisensummen i forhold til budgettet ved seneste udbud i 2015.

Trafik og Park har samlet set den vurdering, at entreprisensummen i det vindende tilbud i både det første udbud i 2000 og de efterfølgende udbud har været udtryk for det niveau, som kendetegner et konkurrencedygtigt marked. Kommunens vurdering bygger både på erfaringen med det første udbud i 2000 samt sammenligninger med tilbud afgivet i fortløbende udbudsrunder. I forlængelse heraf, har Trafik og Park heller ikke forventet at opnå egentlige besparelser ved gennemførelsen af nye udbud, og slet ikke i den størrelsesorden, man opnåede ved det første udbud. Ved gennemførslen af det første udbud i 2000 var det endvidere vurderingen, at de indkomne tilbud var afgivet i en skarp konkurrence mellem tilbudsgiverne, hvor også markedsdynamikken med et muligt skift fra kommunal til udliciteret drift har haft indflydelse på prisfastsættelsen.

Spørgsmålet om der kan opnås besparelser ved udbud, er ikke det eneste relevante økonomiske spørgsmål. Trafik og Park har yderligere oplevet, at udlicitering af vej- og parkdriften har betydet, at kommunen har fået et meget præcist overblik over, hvad omkostningerne er til alle driftsopgaver.

Kommunen har således kunnet optimere og prioritere i driften ud fra en vurdering af omkostningerne ved forskellige løsninger (Interview, Trafik og Park, 2016). Det har betydet at Trafik og Park, som resultat af udliciteringen, har mulighed for i højere grad end tidligere at vurdere og afveje de økonomiske konsekvenser ved politiske beslutningsforslag eller ønsker om at ændre eller udvikle driften i samarbejde med borgere eller entreprenøren.

Afregning for udførsel af enkeltopgaver efter faste priser i kontraktgrundlaget (tilbudslisten) har dog også medført, at en delopgave kan blive dyrere i sammenligning med en situation, hvor Kommunen havde en intern driftsorganisation. Problematikken skal ses i lyset af, at hver ekstra arbejdsopgave som bestilles af kommunen, skal betales efter faste enhedspriser i tilbudslisten. Betalingsformen betyder, at slåning af eksempelvis ekstra 10 m² græs i et stort anlæg har en fast pris, som umiddelbart vil være dyrere end den omkostning en intern driftsorganisation ville have, hvis de alligevel var ude og slå græsset i det pågældende anlæg. Trafik og Park vurderer derfor, at der var og er enkelte driftsopgaver, som kunne løses billigere enten ved intern drift eller ved gennemførsel af mindre udbud. Samtidig vurderer Trafik og Park at Kommunen i den samlede drift ville få flere omkostninger (særligt til administration) såfremt, at der skulle gennemføres udbud for mindre opgaver eller at driften var fordelt mellem flere. Det er den samlede omkostning til hele driften, der vurderes til at ligge på det niveau, som et konkurrencedygtigt marked kan levere, selvom omkostningerne på enkelte driftsopgaver kan afvige med en mindre margin.

Muligheden for at ændre eller udvikle arbejdsopgaverne i entreprisen i samarbejde mellem kommune og entreprenør, betegnes af både Trafik og Park og Kaj Bech A/S side, som en af de store fordele ved det samarbejde, der er blevet etableret. Gennem samarbejdet befinder driften sig konstant i en udviklings- og læringsproces, hvor begge organisationer tænker i at optimere og udvikle arbejdsporteføljen. At driften løbende udvikles skal ses som en nødvendighed både i forhold til behovet for tilpasninger af entrepriserne over tid, behovet for at sikre at entreprisen er økonomisk fordelagtigt for begge parter, samtidig med at samarbejdet fremmer både medborgerskab og de sociale værdier som begge partner tillægger stor værdi, og som hen over de enkelte entrepriseperioder har fået øget opmærksomhed.

Et andet vigtigt resultat af udliciteringen har været, at det er lykkedes at bevare de nødvendige medarbejdere og kompetencer omkring vej- og parkdriften i Holstebro Kommune. Bevarelsen af

kompetencer er blandt andet opnået gennem samling af driften i større entrepriser og dermed virksomhedsoverdragelse og fastholdelse af medarbejderne som samlet gruppe. Strategien har medført, at medarbejdere med kendskab til områderne og driftsopgaverne er forblevet tilknyttet til entreprisen. Udliciteringen har endvidere medført, at de medarbejdere der arbejder med opgaverne i kommunen, også har fået erfaringer med opgaver, som entreprenøren løser for andre kunder og dermed er medarbejderes kvalifikationer blevet styrket.

Et tredje resultat er at politikere og borgere i Holstebro Kommune overordnet har været tilfredse med driften af vej- og parkområdet. Fra politisk side har der ikke været sat spørgsmålstegn ved den udliciterede drift og der har været opbakning til at udvikling af driftsentreprisen. Fra politisk hold har der dog været ønsker til organiseringen af entreprisen i forhold til forskellige formål (eksempelvis mulighed for mindre entreprenørers deltagelse i udbudsrunder), som har ført til intern dialog mellem forvaltning og politikere.

Ligesom den økonomiske besparelse, er det dog svært konkret at henføre tilfredsheden til udliciteringsstrategien, da det ikke eksisterer et umiddelbart sammenligningsgrundlag. Når det er sagt, oplever både Kaj Bech A/S og Trafik og Park stor tilfredshed fra borgerne, som giver en idenkation af at det at benytte en privat entreprenør i driften af vej- og parkområdet, grundlæggende ikke har skabt utilfredshed blandt Holstebro Kommunes borgere.

En fjerde erfaring er, at entreprenørens lokale forankring har været vigtig for, den betydning entreprenøren har tillagt entreprisen. Entreprenøren har udtrykt stort ejerskab for opgaven og aktivt søgt at bidrage positivt til udvikling af de udliciterede driftsopgaver på vej- og parkområdet i Holstebro Kommune. I forlængelse heraf har entreprenøren blandt andet betonet vigtigheden af at udliciteringen blev en succes blandt andet med henvisning til at de som entreprenør, alle de steder hvor de arbejder, orienterer sig lokalt. I Holstebro Kommune er arbejdet dog 'specielt', da store dele af entreprenørens øvrige kunder netop befinder sig her, og et fortsat succesfuldt samarbejde med kommunen var været afgørende for entreprenørens virksomhedsgrundlag (Interview, Kaj Bech A/S, 2016).

2.8 Dokumentation

- Dagbladet Holstebro-Struer. (29. juli 2014). *Holstebro bedst til udlicitering*. <http://dagbladet-holstebro-struer.dk/holstebro/holstebro-bedst-til-udlicitering>. Af: Jens Work Kristensen.
- Holstebro Kommune (2006). *Erfaring med partnerskab på vej- og parkområdet*. 25/6/2006. Holstebro: Holstebro Kommune.
- Munk-Poulsen, Poul (2008). *Driftsopgaver for veje og grønne områder – generelle oplysninger* (Holstebro Kommune). Udbudsportalen.
- Holstebro Kommune (2009a). J.nr. 028622-2008 (notater og bilag vedr. forberedelse af udbud). Holstebro: Holstebro Kommune.
- Holstebro Kommune (2009b). *Park- og vejdrift i Holstebro Kommune – Betingelser (Udbudsmateriale)*. Holstebro: Holstebro Kommune, Trafik og Park.
- Holstebro Kommune (2012). *Udlicitering af vej og park i Holstebro Kommune*. DenOffentlige.dk. Hentet fra: <http://denoffentlige.dk/aktorhistorier/udlicitering-af-vej-og-park-i-holstebro-kommune>.
- Holstebro Kommune (2014a). *Park- og vejdrift i Holstebro Kommune* (samlet udbudsmateriale). Holstebro: Holstebro Kommune, Teknik & Miljø.
- Holstebro Kommune (2014b) *Referat for møde i Teknisk Udvalg: Udbud - drift og vedligehold af veje og grønne områder* (11. marts 2014). Holstebro: Holstebro Kommune.
- Holstebro Kommune (2016). *Byrådet i Holstebro Kommune*. Hentet fra: <http://www.holstebro.dk/Byraadet-1007.aspx>
- Interview, Kaj Bech A/S (2016). Forskningsinterview med ledende medarbejder hos Kaj Bech A/S. Aalborg Universitet.
- Interview, Trafik og Park (2016). Forskningsinterview med chefgruppe i Trafik og Park, Holstebro Kommune. Aalborg Universitet.
- Jørgensen, Annemette Schultz (2011). *Fagligheden vigtig for kontraktstyring i Holstebro*. Udbudsportalen. Hentet fra: <http://udbudsportalen.dk/2016/05/fagligheden-vigtig-kontraktstyring-holstebro>.
- Kaj Bech. (2016). *Kom til Holstebro når du skal i praktik*. Holstebro, Danmark.
- TV MIDTVEST (2013). *Holstebro i front med udlicitering*. (nyhedsklip den 23/09/2013): Hentet fra: <http://www.tvmidtvest.dk/nyheder/23-09-2013/1930/holstebro-i-front-med-udlicitering>.

Vognbjerg, Annette (2011). *Tillid og dialog giver succes i udlicitering af driftsopgaver*. Teknik og Miljø (Stads- og Havneingeniøren) 09/2011.

3 SOLRØD KOMMUNE

3.1 Læsevejledning

I dette casestudie beskrives en større dansk entreprenørs (OKNygaard) erfaringer med at varetage en driftsentreprise på vej- og parkområdet, hvor kommunen (Solrød Kommune) i et førstegangsudbud anvendte en nyskabende tilgang til både udbud og organisering af entreprisen.

Entreprenørfirmaet OKNygaard⁷ overtog den 1. oktober 2013 en samlet entreprise med ansvar for drift, vedligehold og renholdelse af veje og grønne områder samt vintertjeneste i Solrød Kommune. Før udbuddet var opgaverne varetaget af den kommunale driftsorganisation. Udbuddet indeholdt blandt andet en større andel af opgaver beskrevet ud fra tilstandskrav (fremfor udførselskrav), et prisloft for hvad opgaverne maksimalt måtte koste, en høj vægt på kvalitative tildelingskriterier, en række konkrete udviklingsopgaver, en organisation baseret på en stor grad af uddelegering af det daglige ansvar for styring og opfølgning til entreprenøren samt virksomhedsoverdragelse af hele den kommunale driftsorganisation. Økonomisk resulterede udbuddet i en årlig entreprisensum på ca. 10,3 mio. kr. og en mindre årlig besparelse på det kommunale driftsbudget samt et indeholdt kvalitetsløft gennem en række anlægsopgaver på ca. 1 mio. kr. Samlet set fremstår udbuddet og organiseringen af entreprisen som nyskabende i forhold til den tilgang, der almindeligvis har været benyttet ved udbud af entrepriser på vej- og parkområdet i de danske kommuner. Entreprisen har således stillet en række nye krav til entreprenørens driftsstyring og organisation, men også udfordret den kommunale organisation i forhold til en markant omstilling af driftsstyringen

I casestudiet beskrives først baggrund for udliciteringen af driften på vej- og parkområdet i Solrød Kommune samt den formelle organisering af udbuddet og entreprisen. Dernæst beskrives entreprenørens erfaringer med varetagelsen af entreprisen for Solrød Kommune.

⁷ OKNygaard er en middelstor dansk anlægsvirksomhed, som på landsplan beskæftiger mere end 400 medarbejdere fordelt mellem 10 lokalafdelinger. Lokalafdelingerne er placeret således at virksomheden er til stede i det meste af Danmark. Virksomheden har en stor og meget alsidig kundekreds, som indbefatter både private virksomheder, boligforeninger, kommuner m.fl (OKNygaard, 2016). Virksomheden har samlet set stor erfaring med at varetage offentlige vej- og parkentrepriser samt anlægsopgaver på både statslig og kommunalt niveau.

3.2 Om Solrød Kommune

3.2.1 Generelle karakteristika

Solrød Kommune er beliggende i Region Sjælland syd for København. Solrød Kommune er både geografisk og indbyggermæssigt en lille kommune. Geografisk dækker kommunen et areal på 40,5 km². Per 1. januar 2016 var indbyggertallet på 21.788 (Danmarks Statistik, 2016). Solrød Kommunes største by er Solrød Strand som har 15.679 indbyggere. Den kommunale administration er endvidere placeret i Solrød Stand.

Byrådet i Solrød Kommune består af 19 medlemmer. Ved seneste kommunalvalg i 2013 fik Venstre 7 medlemmer, Socialdemokratiet fik 3 medlemmer, Det Konservative Folkeparti fik 2 medlemmer, Den lokale liste 'Grundejerne' fik 2 medlemmer, Socialistisk Folkeparti fik 1 medlem, Dansk Folkeparti fik 1 medlem, den lokale liste 'Havdruplisten' fik 1 medlem, Liberal Alliance fik 1 medlem og Det Radikale Venstre fik 1 medlem. Politisk har de højreorienterede partier, og i særlig grad partiet Venstre, traditionelt domineret byrådet i Solrød Kommune. Dominansen afspejles i at Venstre har haft borgmesterposten siden Solrød Kommune blev grundlagt i 1970. Den nuværende borgmester i Solrød Kommune er Niels Emil Hörup (V), som har besiddet posten siden 2006 (Solrød Kommune, 2015).

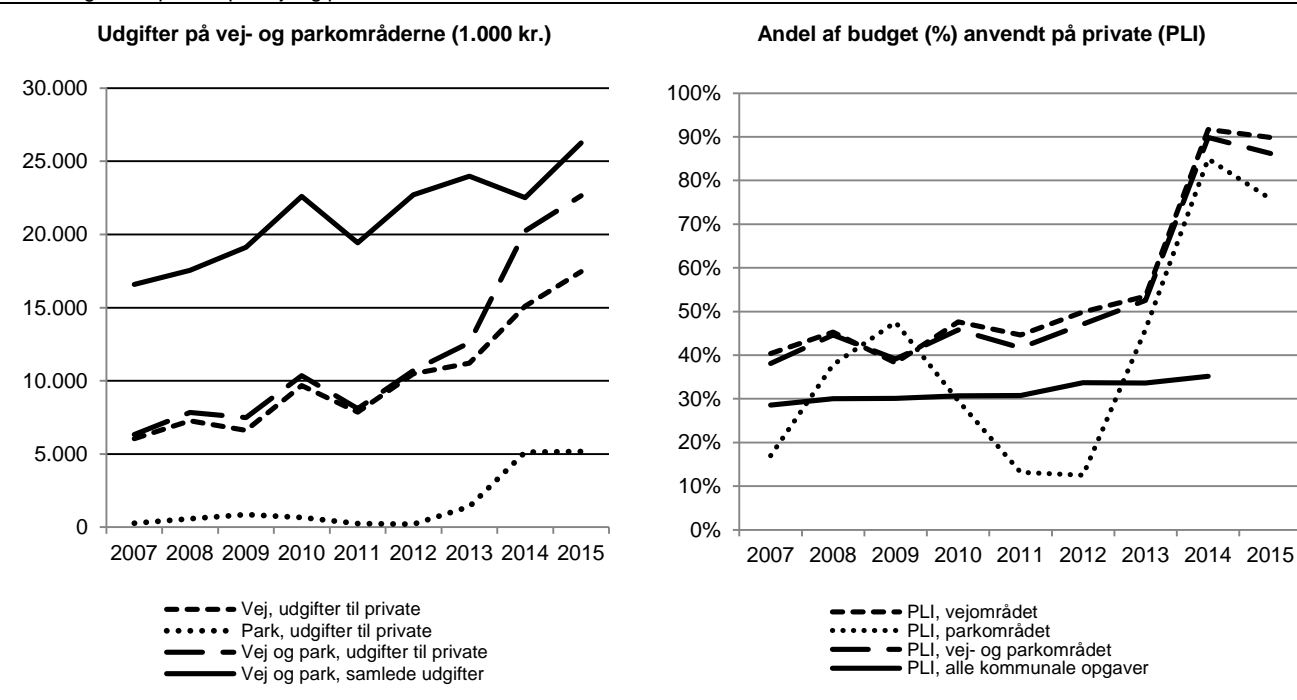
Solrød Kommune er ligesom flertallet af danske kommuner organiseret i et udvalgsstyre. I Solrød er der nedsat 3 stående udvalg: "Økonomi-, Teknik- og Miljøudvalget", "Social-, Sundheds- og Fritidsudvalget" og "Familie- og Uddannelsesudvalget". Den kommunale forvaltning er organisatorisk placeret under hver deres udvalg. Vej- og parkområdet er organiseret under forvaltningen "Teknik og Miljø", som primært refererer til Økonomi-, Teknik- og Miljøudvalget (Solrød Kommune, 2016a).

Solrød Kommune var en af de få kommuner, som ikke blev ændret som følge af kommunalreformen i 2007 (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005). Solrød Kommune fortsatte i sin daværende administrative og geografiske form. Dette har blandt andet betydet, at Solrød Kommune, som fortsætterkommune, ikke har haft en udfordring med at reorganisere vej- og parkområdet, som det har været i tilfældet for sammenlægningskommuner.

3.2.2 Udlicitering på vej- og parkområdet i tal 2007-2015

Solrød Kommune har i perioden 2007 til 2015 anvendt en stigende del af det kommunale driftsbudget på vej- og parkområdet til indkøb hos private. Et samlet af udbud af hele driftsorganisationen på vej- og parkområdet i 2012 afspejles i tallene for fordelingen mellem forbrug på eksternt indkøb og eget forbrug i Solrød Kommunes driftsbudget i de efterfølgende år. Af driftsbudgettet fremgår det at næsten alle driftsopgaver på vej- og parkområdet i Solrød Kommune er udliciteret efter 2012. I 2015 blev 86 % af driftsbudgettet anvendt på private, hvor der i 2007 blev anvendt 38 %. I perioden 2007-2015 har andelen samtidigt været stærkt svingende på parkområdet. I perioden 2007-2009 steg andelen fra 17 % til 48 %, hvorefter andelen faldt til 13 % i 2012. Siden 2012 er andelen steget markant til knap 76 % i 2015. På vejområdet har andelen været svagt stigende fra 40 % i 2007 til 53 % i 2013. Fra 2013 er der sket en markant stigning til 90 % i 2015.

Figur 2.
Driftsudgifter til private på vej- og parkområdet i Solrød Kommune 2007-2015.



Kilde: Danmarks Statistik (REGK31) og Kommunale Nøgletal (PLI 2007-). Udgifter opgjort i løbende tal (ukorrigerede).

Tallene for parkområdet omfatter poster på den kommunale kontoplan for hele det 'grønne område', inkl. natur, skov, parker og grønne områder samt vandløb.

Tallene for vejområdet omfatter bl.a. poster på den kommunale kontoplan vedr. fælles formål, belægninger, vejvedligehold og vintertjenester.

De samlede udgifter på vej- og parkområdet har været stigende i perioden fra 2007 til 2015. I 2015 anvendte kommunen 26,2 mio. kr., hvor kommunen anvendte 16,5 mio. kr. i 2007. Samtidigt med

en øget anvendelse af udbud og udlicitering (i procent af det samlede budget) i perioden 2007 til 2015 har det økonomiske omfang (i kr.) af de overdragne driftsopgaver på vej- og parkområdet også været stigende. I 2007 blev der anvendt knap 6,3 mio. kr., hvor der i 2015 blev anvendt knap 22,6 mio. kr. På parkområdet er det øgede økonomiske omfang af inddragelse af private primært sket efter 2012 og frem til 2015. I kroner og ører har stigningen i udgiften til private på parkområdet gået fra 0,2 mio. kr. i 2012 til 5,0 mio. kr. i 2015.

Set i forhold til den samlede andel af det kommunale driftsbudget, der anvendes på private i Solrød Kommune i perioden 2007-2014, er udviklingen på vej- og parkområdet markant. Til sammenligning er andelen af det kommunale driftsbudget, der anvendes på private i Solrød Kommune steget mere moderat fra knap 29 % i 2007 til 35 % i 2014.

3.3 Baggrund og forhistorie for udbuddet i 2012

3.3.1 *Annulleret udbud i 2002*

Solrød Kommune gennemførte et udbud af driftsopgaverne på vej- og parkområdet for første gang i 2002. Ved udbuddet afgav Solrød Kommune kontrolbud med henblik på eventuelt at bibeholde opgaverne i kommunalt regi. Udbuddet blev annulleret efter, at Solrød Kommunes eget kontrolbud blev vurderet til at være det billigste. Driften blev herefter fortsat varetaget af Solrød Kommunes interne driftsorganisation. Blandt tilbudsgiverne i 2002 var kommunale entreprenører fra to tilstødende nabokommuner (Greve og Køge Kommuner) (Sjællands Nyheder, 2012).

3.3.2 *Overvejelser om fælleskommunalt selskab og udbud*

I 2008 overvejede Solrød Kommune på ny om driften på vej- og parkområdet kunne organiseres anderledes. Overvejelserne var til dels ansporet af at Solrød Kommune i forbindelse med kommunalreformen ikke var sammenlagt med andre kommuner og dermed som en relativt lille kommune skulle overveje, om der kunne opnås effektiviseringsgevinster gennem eksempelvis fælleskommunale samarbejder. Særligt overvejende Solrød Kommune sammen med Greve Kommune, om der var grundlag for oprettelse af et fælleskommunalt selskab gennem en sammenlægning af driftsorganisationerne i de to kommuner. I slutningen af 2008 traf Byrådet, efter indstillingen fra administrationen dog beslutning om, at overvejelserne skulle udskydes til 2011 (Solrød Kommune, 2008). Udskydelsen var begrundet i, at de to kommuners driftsorganisation på daværende tidspunkt blev vurderet til at være for forskellige til, at en sammenlægning kunne gennemføres med et godt resultat. I 2011 godkendte Byrådet i Solrød Kommune at Kommunen principielt var indstillet på at indgå et samarbejde med Greve Kommune om dannelsen af et fælleskommunalt selskab, som kunne varetage driften af begge kommuners veje og parkområder (Solrød Kommune, 2011a; 2011b). Der opstod dog en række økonomiske usikkerheder i forbindelse med etableringen af det fælleskommunale selskab og den foreliggende organisationsmodel. Usikkerhederne betød at Solrød Kommunes administration den 27. august 2012 indstillede, at Byrådet ikke skulle oprette et fælleskommunalt selskab sammen med Greve Kommune. I indstillingen foreslog administrationen at Kommunen, som et alternativ, skulle gennemføre et udbud af hele driften på vej- og parkområdet. Indstillingen blev godkendt af Byrådet, og kommunens administration gik herefter i gang med at udarbejde et detaljeret forslag til udbud af driften på vej- og parkområdet (Solrød Kommune, 2012a). Forarbejdet med afklaring af mulighederne for at indgå i fælleskommunalt selskab blev dog ikke betragtet som helt spildt, en del

af forarbejdet kunne anvendes i forhold til forberedelse af et udbud på området. I den forbindelse udtalte Borgmesteren i Solrød Kommune, Niels Hörup (V):

”Det er ærgerligt, at vi ikke kunne finde sammen i et samarbejde på det her område, men det forarbejde, som vi har gjort, er ikke helt spildt. Nu får vi lejlighed til at finde ud af, hvad det er for opgaver, vi skal have løst, og hvordan det kan gøres bedst og billigst.” (Sjællands Nyheder, 2012)

I slutningen af 2012 vedtog et flertal i Byrådet, bestående af medlemmer fra Venstre, Det Konservative Folkeparti og Havdruplisten, en detaljeret indstilling fra administrationen om at udbyde driften. Indstilling indeholdt et detaljeret forslag til udbudsstrategi og organisering af entreprisen (Solrød Kommune, 2012b). Udbudsstrategien tog udgangspunkt i et politisk ønske om at konkurrenceudsætte driftsopgaverne på vej- og parkområdet med henblik på at sikre den *bedste og billigste* anvendelse af de økonomiske midler (Sjællands Nyheder, 2013a). Solrød Kommunes borgmester Niels Hörup udtalte sig desuden om visionen bag udbuddet med ordene: *”Vi har konstant fokus på at leve op til vores målsætning om mest muligt for pengene, og det gør vi på denne måde”* (Dansk Industri, 2013). I Byrådet blev beslutningen om at udbyde mødt med modstand fra Socialistisk Folkeparti. Socialistisk Folkeparti så helst, at opgaverne på vej- og parkområdet forblev i kommunalt regi. Hos Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti var der også forbehold. Forbeholdet var begrundet i en kritik af at det stillede forslag ikke indeholdte krav – som i 2002 – om, at Kommunen foretog et kontrolbud på entreprisen. Et flertal i Byrådet vedtog dog indstillingen uden ændringer (Solrød Kommune, 2012b).

3.4 Udbud af samlet driftsentreprise for Solrød Kommune

Byrådet i Solrød Kommune valgte at udbyde hele driften af kommunens vej- og parkområde samt vintertjeneste som en samlet entreprise. Et væsentlig rationale bag valget om at samle alle opgaverne i en entreprise var en forventning om, at det ville minimere de administrative omkostninger i form af de ressourcer, der skulle bruges på styring, samarbejde og koordinering af delopgaverne. Som en del af rationalet skulle entreprenøren også have overdraget ansvaret med tilsyn og opfølgning på driften.

I overvejelserne om tilrettelæggelsen af udbuddet i en samlet entreprise var man samtidig bevidste om, at en konsekvens ville være, at udbuddet hovedsageligt ville tiltrække tilbud fra de større entreprenører i markedet (Solrød Kommune, 2012b). Solrød Kommune tilknyttede endvidere en ekstern rådgiver til hjælp med udarbejdelse af udbuds- og kontraktmateriale samt tilrettelæggelse og gennemførelse af udbudsprocessen.

3.4.1 Opdeling og indholdet af entreprisen

Det blev besluttet at entrepriseperiodens længde skulle strække sig over 3 år med en option for kommunen på 2 års forlængelse. I forbindelse med valget af entrepriseperiodens længde indgik en række overvejelser omkring fordele og ulemper ved en forskellige længder. Af fordele vægtede besparelse af ressourcer ved ikke at skulle genudbyde så ofte og muligheden for at få en billigere pris ved længere entrepriseperiode. Af ulemper ved en længere entrepriseperiode vægtede blandt andet behovet for at kunne justere kravspecifikationer i takt med at Kommunen gjorde sig erfaringer med en drift baseret på udlicitering af alle opgaver (Solrød Kommune, 2012).

Selve entreprisen var opdelt i 4 delaftaler, hvor kommunen havde stillet som krav, at hvert tilbud skulle omfatte alle delaftaler for at være konditionsmæssigt. Selvom entreprenørerne skulle byde på 4 delaftaler, ville der kun være én vindende entreprenør, der som minimum ville få overdraget delaftale 1 og 2, da delaftale 3 og 4 var optioner som kommunen forbeholdte sig ret til at kunne vælge til eller fra (Solrød Kommune, 2013a).

Delaftale 1 indeholdt den største del af entreprisarbejdet vedrørende den primære drift, vedligeholdelse og renholdelse af kommunens grønne områder og veje samt pleje af beskyttede naturområder, en række akut opgaver og opgaver vedrørende vandløb. Delaftale 2 indeholdte

kommunens vintertjeneste. Delaftale 3 og Delaftale 4 indeholdte opgaver vedrørende pleje af grønne områder rundt om kommunens bygninger, andre grønne områder og boldbaner på idrætsanlæg. Delaftale 3 og 4 indgik i udbuddet som optioner, hvilket betød at Solrød Kommune kunne vælge om aftalerne skulle indgå som en del af den samlede entreprise (Solrød Kommune, 2013a).

Udbudsbetingelserne indeholdt et prisloft for opgaverne på delaftale 1 og 2. Prisloftet for delaftale 1 fastsatte kommunen til i alt 9.033.400 kr. pr år, mens prisloftet på delaftale 2 blev fastsat til 1.800.955 kr. pr år. Prisloftet på delaftale 1 var baseret på de tidligere omkostninger til at løse opgaverne kommunalt. Beregningen i forhold til den tidligere drift var ikke helt sammenlignelig med omkostningerne til den 'nye' drift, da entreprisen indeholdte mange ændringer i opgavebeskrivelserne. Særligt var der en større andel af opgaver beskrevet på tilstandskrav fremfor udførselskrav i den udbudte entreprise i forhold til den tidligere kommunale drift. Prisloftet på delaftale 2 blev udregnet på baggrund af antallet af ruter og antallet af timer, der blev anvendt i vintertjenesten i det forudgående år (2011). Prisloftet for delaftale 2 kunne derudover reguleres i forhold til baselineåret 2011 på grundlag af det faktiske behov for vintertjeneste (eksempelvis i forhold til et større eller mindre behov for kørsler) (Solrød Kommune, 2013).

Som en særlig del af entreprisen var der indskrevet en ramme for udviklings/anlægsarbejder ('kvalitetsløft') på i alt fire lokationer i Solrød Kommune. I udbudsmaterialet var det et krav at et tilbud indeholdte konkrete forslag til indhold og økonomi for de fire udviklings/anlægsarbejder.

3.4.2 Virksomhedsoverdragelse

Udbuddet inkluderede i udgangspunktet en virksomhedsoverdragelse af hele den interne driftsorganisation omfattende 16 fastansatte medarbejdere fra Solrød Kommunes Vej- og parkafdeling. På grund af virksomhedsoverdragelsen var erfaringer med håndtering af virksomhedsoverdragelse en væsentlig del af prækvalifikationen af interesserede tilbudsgivere. I forløbet valgte 6 medarbejdere dog at fratræde deres stilling (andet arbejde eller tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet) og den endelige virksomhedsoverdragelse kom således til at omfatte i alt 10 medarbejdere. Det var desuden muligt for en vindende entreprenør at leje kommunens materialegård samt købe maskiner, materiel m.m., som tidligere var anvendt af kommunen til opgaverne (Solrød Kommune, 2013a).

I forbindelse med virksomhedsoverdragelse ønskede de berørte medarbejderne at få indskrevet et ekstra krav i kontrakten om at de daværende løn- og ansættelsesvilkår skulle være gældende i hele kontraktperioden (og ikke kun som sædvanligt indtil den indgåede overenskomsts udløb, hvorefter overdragne medarbejdere ville overgå til den gældende overenskomst på det private område). Byrådet besluttede dog ikke at indskrive dette ekstra krav. Beslutningen var begrundet i en vurdering af at kommunen dermed ville have svært ved at indfri den umiddelbare målsætning om at opnå en 'bedre og billigere løsning' på vej- og parkområdet (Solrød Kommune, 2012b).

3.4.3 Fravalg af kontrolbud

Solrød Kommune besluttede ikke at afgive kontrolbud på entreprisen. Grunden til at kontrolbuddet blev fravalgt skyldes at kommunen vurderede det til at være for ressourcekrævende og problematisk for udarbejdelsen af udbudsmateriale. I forbindelse med et kontrolbud ville det være nøglemedarbejdere, som skulle stå for kontrolbud og disse medarbejdere ville dermed ikke kunne bidrage med udarbejdelse af udbudsmateriale i henhold til de lovmæssige krav om ligebehandling. Derudover vurderede Solrød Kommune også, at flere entreprenører ville være interesseret i at byde på entreprisen, hvis kommunen ikke selv afgav et kontrolbud. Denne vurdering tog udgangspunkt i en oplevelse af at flere entreprenører havde udtrykt skepsis overfor beregningerne i offentlige kontrolbud (Solrød Kommune, 2012b). Derudover sikrede det indeholdte prisloft, at en eventuel udlicitering kun ville ske inden for rammerne af kommunens budget.

3.4.4 Andre forhold

I kontrakten er der indskrevet en rettighed for kommunen til at stille krav om ansættelse af minimum én elev i den medarbejdergruppe der løser opgaver i Solrød Kommune samt krav om at indgå i en forpligtende partnerskabsaftale med Solrød Kommunes jobcenter med henblik på at få person med særlige vilkår i beskæftigelse. Herudover skal entreprenøren samt eventuelle underentreprenører leve op til gældende internationale konventioner (ILO-konventioner) på arbejdsmarkedsområdet, som Danmark har tiltrådt (Solrød Kommune, 2013b).

3.4.5 Udbudsprocessen

Kommunen havde besluttet, at udliciteringen skulle forgå som en 'omvendt licitation', hvor kommunen fastlagde en maksimal budgettramme for entreprisen ('prisloft'), som ikke måtte overskrides i de afgivne tilbud. Såfremt at prisen i et tilbud lå over den maksimale budgettramme ville tilbuddet ikke blive anset som konditionsmæssigt i forhold til udbudsbetingelserne (Solrød Kommune, 2013a).

Udbuddet blev gennemført efter prækvalifikation af interesserede tilbudsgivere. Omkring 10 virksomheder ansøgte om at blive prækvalificerede. Kommunen udvalgte 4 virksomheder til at afgive et fuldt tilbud, hvoraf 2 virksomheder afgav et endeligt tilbud. Anlægsvirksomheden OKNygaard vandt udbuddet i Solrød Kommune. Den tilbudte årlige entreprisesum var på 10,3 millioner kr. for alle fire delentrepriser, hvilket udgjorde en direkte besparelse i forhold til det tidligere driftsbudget på ca. 0,5 millioner kr. Tilbuddet indeholdte dog også anlægsarbejde vedrørende 4 udvalgte lokationer i Solrød Kommune samt et kvalitetsløft på ca. 1 million kr.

Det økonomisk mest fordelagtige tilbud blev anvendt som tildelingskriterium. I tildelingsmodellen blev et delkriterium for 'pris' vægtet med 40 %, et delkriterium for 'kvalitet' vægtet med 50 % og et delkriterium for 'implementeringsplan og virksomhedsoverdragelse' vægtet med 10 % (Solrød Kommune, 2013a).

Vurderingen af delkriteriet 'pris' bestod af en vægtet pris for de fire delaftaler, hvoraf prisen for delaftale 1 og 2 indgik med den største vægt. Delkriteriet for 'implementeringsplan og virksomhedsoverdragelse' blev vurderet ud fra entreprenørens forslag og planer til implementering og virksomhedsoverdragelse i forbindelse med opstarten af entreprisen. Delkriteriet for 'kvalitet' blev vurderet ud fra entreprenørens forslag til gennemførsel af kvalitetsløft i 4 udvalgte områder i Solrød Kommune. Fire parametre indgik i vurderingen af hvert forslag til kvalitetsløft (time- og materialeforbrug samt omkostninger til afledt drift, det faglige kvalitetsløft, det visuelle og æstetiske indtryk set fra borgerøjne af den/de forslåede løsninger samt leverandørens forslag til aktivitets- og handleplan) (Solrød Kommune, 2013a).

3.4.6 Entreprisens formelle styringsmodel

3.4.6.1 Samarbejdsmodel

Den formelle samarbejdsmodel i entreprisen (som beskrevet i kontrakten) omfattede flere organisatoriske niveauer. På chefniveau var der lagt op til at samarbejdet forankredes i en kontakt- og styregruppe, som blandt andet bestod af Solrød Kommunens tekniske chef samt entreprenørens entreprise/kontraktansvarlige. I forhold til håndtering af den daglige drift var der lagt op til at samarbejdet forankredes i en samarbejdsgruppe bestående af nøglepersoner fra både kommunen og

entreprenøren, heriblandt entreprenørens driftsleder og en medarbejder fra kommunens med ansvarlig for samarbejdet. Det formelle samarbejde på de to niveauer havde primært til formål at sikre at opgaverne kunne udføres som aftalt, lave opfølgninger samt kvalitetssikre den overordnede planlægning af driftsopgaver (Solrød Kommune, 2013b).

3.4.6.2 *Kvalitetsstyring*

For entreprisen var der fastsat 5 forskellige serviceniveauer, der indeholdte forskellige kvalitetsniveauer i forhold til de enkelte områder og elementer. Hvert serviceniveau beskrev en given tilstand, som det enkelte område/element skulle leve op til (tilstandskrav). Herudover indgik der udførselskrav for en mindre del af opgaverne. Et eksempel på anvendelse af udførselskrav i entreprisen var slåning af naturgræs med opsamling to gange årligt i bestemte områder. Udover anvendelsen af tilstands- og udførselskrav til at definere kvalitetsniveauer indgik også et krav om løbende at medtænke udvikling af opgaveløsningen i forhold til både den faglige løsning og i forhold til bruger/borgerinteresser (Solrød Kommune, 2013b).

Kontrakten angav forskellige dokumentationsmetoder i forhold til kvalitetsstyring af entreprisen. For det første var der i kontrakten lagt vægt på medarbejdernes opfølgning i det løbende arbejde gennem egenkontrol og dokumentation for udførsel af arbejdsopgaver. For det andet var der vægt på fælles kvalitetsevalueringer- og opfølgninger, hvor kommunen og entreprenøren to gange årligt tager et fællesbesøg rundt i dele af kommunens veje og grønne områder. For det tredje var der indskrevet mulighed for en differentieret anvendelse af stikprøvekontrol fra Kommunens side. I udgangspunktet angav kontrakten en forventning om at entreprenøren lever op til de fastsatte kvalitetskrav og Kommunen derfor ikke forventede at anvende ressourcer på stikprøvekontrol.

I forbindelse med kvalitetsstyringen og det generelle samarbejde var der fastsat krav om udarbejdelsen af en årlig kvalitetsrapport samt opstillet et årshjul for samarbejds- og styringsaktiviteter. I forbindelse med den årlige kvalitetsrapport skulle en række centrale forhold vurderes herunder udvikling i kvalitet baseret på borgerindberetninger og tilfredshedsmålinger samt selvevalueringer af samarbejdet, deling af information, ideer og udvikling, anvendelse af ekspertise, rollefordeling og håndtering af uenigheder og konflikter (Solrød Kommune, 2013b).

3.4.6.3 Bodssystem

Kontrakten indeholdte en række almindelige bestemmelser om mislighold samt muligheder for at pålægge bod ved overtrædelse af kvalitetskrav. I udgangspunktet gives entreprenøren mulighed for at rette op på fejl og mangler inden for en række forskellige tidsfrister, som er knyttet de forskellige opgavetyper i entreprisen (frister for 'akutte opgaver' er eksempelvis meget korte mens fristerne for det almindelige arbejde er længere). Overtrædes de på forhånd opsatte responstider for vintertjenester gav kontrakten kommunen mulighed for at pålægge bod og yderligere at lade arbejdet udføre af andre entreprenører på entreprenørens regning. Bodsstørrelserne varierede fra 10.000 til 25.000 kr. for de forskellige typer af fejl og mangler (Solrød Kommune, 2013b).

3.4.7 Hovedtræk ved driftsentreprisen

Tabel 6 opsummerer hovedtræk ved driftsentreprisen for perioden 2013-2016 på vej- og parkområdet i Solrød Kommune. Entreprisen indeholdte formelt set en række relativt nyskabende træk i form af prisloft, en meget høj vægtning af andre kriterier end pris ved tildelingen, En formel ramme for udviklingsopgaver samt en høj grad af decentralisering af ansvar for opgaver og opfølgning til entreprenøren.

Tabel 6.

Oversigt over vej- og parkentreprisen i Solrød Kommune.

Entreprise	Opgaver vedrørende drift og vedligehold på vej- og parkområdet samt vintertjeneste opdelt på 4 delaftaler.
Entreprenør	OKNygaard A/S
Primære opgaver	Drift og vedligehold af veje og grønne områder, pleje af naturområder og opgaver vedrørende vandløb, vintertjeneste samt udviklingsopgaver (kvalitetsløft) i udvalgte områder i Solrød Kommune. Opgaverne omfattede blandt andet: klipning af 206.976 m ² bygræs, 95.667 m ² fælledgræs, 193.628 m ² rabatgræs og 53.146 m ² buske, beskæring af 3.301 træer. Ukrudtsbekæmpelse og fejning af 99.444 m ² faste belægninger samt renholdelse af i alt 779.022 m ² .
Samarbejdsmodel	Tæt samarbejde med fokus på helhedsorientering og udvikling, inddragelse af relevant ekspertise, fælles opfølgning og uddelegering af tilsyn og opfølgningsansvar til entreprenøren.
Virksomhedsoverdragelse	Overdragelse af op til 16 fastansatte medarbejdere samt mulighed for køb af maskiner og materiel samt leje af materialegård.
Tidsperiode	3 år (01/10/13 - 30/9/16) samt option på 2 års forlængelse.
Entreprisesum	10,3 millioner kr. årligt. (enhedspriser indeksreguleres årligt)
Driftsbesparelse ved udbud	Ca. 0,5 million kr. årligt samt et indeholdt kvalitetsløft på ca. 1 million kr.
Udbud og tildelingskriterium	Udbud med prækvalifikation (begrænset udbud). Tildeling efter det økonomisk mest fordelagtige tilbud med indlagt prisloft og 60 % vægt på andre kriterier end pris.

Kilde: Udbudsmateriale, Solrød Kommune, 2013a; 2013b; 2013c.

3.5 Entreprenørens oplevelse af samarbejdet

OKNygaard oplevede at entreprisen for Solrød Kommune adskilte sig markant fra andre offentlige driftsentrepriser. Entreprisen for Solrød Kommune blev blandt andet oplevet som noget særligt fordi den indeholdt en blanding af drifts- og anlægsopgaver, udbudsbetingelserne indeholdt et prisloft, samt at entreprisen havde en meget høj grad af decentralisering af beslutningskompetence samt inddragelse af entreprenørens ekspertise i forhold til blandt andet driftsplanlægning og opfølgning. OKNygaard har samlet set oplevet at de har haft et godt samarbejde med Solrød Kommune vedrørende entreprisen på vej- og parkområdet. Samarbejdet har i opstartsperioden dog ikke fungeret helt efter hensigten og det har været nødvendigt for parterne at lave justeringer i samarbejdet og styringen af entreprisen. Justeringerne har i sidste ende medført, at begge parter blev tilfredse med den måde det indbyrdes samarbejde fungerede på.

3.5.1 En udfordrende start

OKNygaard oplevede, at der i starten af entrepriseperioden var mange udfordringer i samarbejdet. Udfordringerne omhandlede ofte meget praktiske spørgsmål vedrørende udførsel af opgaver. Udfordringerne blev i starten af entrepriseperioden håndteret ved de månedlige koordineringsmøder i samarbejdsgruppen. Ideen med koordineringsmøderne var dog i første omgang at håndtere mere overordnede forhold i samarbejdet. Efter kort tid gik det op for driftslederen hos OKNygaard, at mange af uenighederne kunne undgås hvis der, som tillæg til koordineringsmøderne, blev afholdt regelmæssige driftsmøder (i det daglige samarbejde omtalt som 'dialogmøder') med fokus på praktiske spørgsmål som en del af kontraktstyringen:

"Der var mange konflikter til at starte med, Og så gik det op for mig at vi jo slet ikke havde nogen driftsmøder, vi havde slet ikke nogen møder, der vedrørte drift og de praktiske ting, der skulle gøres." (Interview, 2016)

OKNygaard tog på denne baggrund initiativ til at driftsmøderne (dialogmøder) kom i stand og parterne fik et 'rum', hvor de praktiske forhold i entreprisen løbende kunne drøftes og afklares. Driftsmøderne forbedrede det umiddelbare samarbejde mellem kommunen og entreprenøren markant og bidrog samtidigt til en øget løbende koordination af opgaver ('hvem gør hvad og hvornår'). Et eksempel på det forbedrede samarbejde udmøntede sig blandt andet i at kommunen og

entreprenøren begyndte at koordinere arbejde vedrørende efterfyldning af slaghuller med arbejde vedrørende etablering af nye slidlag (Interview, 2016).

Det var dog ikke kun den umiddelbare mødestruktur, som alene var årsag til at der i starten af entrepriseperioden opstod udfordringer i samarbejdet. I entreprisens første måneder, hvor OKNygaard endnu ikke havde oparbejdet et tilstrækkelig kendskab til områderne og opgaverne i Solrød Kommune, opstod der en række 'kritiske' situationer ved akutopgaver. I situationerne kunne OKNygaard ikke nå at udføre opgaver inden for de afsatte tidsfrister i kontrakten. I situationerne valgte Solrød Kommune derfor at anvende kontraktens misligholdelsesparagraf og mulighed for at idømme bod (Interview, 2016).

De udfordringer som parterne oplevede i begyndelsen af kontraktperioden, blev ydermere forstærket af, at der var en del usikkerhed i Kommunens organisation om hvordan entreprisens kravspecifikationer skulle fortolkes og hvad kravspecifikationen betød for arbejdets udførsel. For Solrød Kommunes vedkommende havde udbuddet medført et markant skift i den måde opgaverne blev beskrevet på i kravspecifikationerne i forhold til tidligere. Kommunen havde i forbindelse med udbuddet inddraget en ekstern rådgiver til blandt andet at bistå med udarbejdelsen af nye kravspecifikationer. Særligt indeholdt de nye kravspecifikationer i den udbudte entreprise langt flere tilstandskrav fremfor udførselskrav i beskrivelserne af driftsopgaver end da driften blev varetaget af egen driftsorganisation. Skiftet til tilstandskrav medførte at, der opstod en del misforståelser, fordi kommunen eksempelvis tidligere var vant til, at græs blev slået et fast antal gange på faste tidspunkter og ikke efter behov i forhold til krav om acceptable længder på græs (Interview, 2016). I den kommunale organisation var det driftsledelsen fra den 'gamle' driftsorganisation i kommunen, som i starten af forløb forestod samarbejdet med OKNygaard om entreprisen. Tilgangen var her i høj grad baseret på den praksis man havde haft tidligere fremfor det grundlag, som var beskrevet i det nye entreprisegrundlag. OKNygaard oplevede således at Solrød Kommune ikke havde det fulde overblik over kvalitetskravene til opgaverne, som de var beskrevet i de nye kvalitetsbeskrivelser samt at intentionen med at decentralisere tilsyn og opfølgning ikke var implementeret fuldt ud. Skiftet til de nye kravspecifikationer medførte endvidere at OKNygaard anvendte en del tid på at forklare betydningen af kravspecifikationerne i forhold til opgaveudførelsen overfor Solrød Kommune. Som afledt effekt af håndtering af uklarhederne om kravspecifikationerne blev kravene til enkelte opgaver ændret fra tilstandskrav til udførselskrav

eller omvendt. Størstedelen af entreprisens opgaver blev dog stadig beskrevet ud fra tilstandskrav. Eksempelvis viste beskrivelsen af renhold og ukrudtsbekæmpelse på tilstandskrav ikke at være tilstrækkeligt til at leve op til de fremadrettede forventninger Solrød Kommune umiddelbart havde til opgaven. Løsningen af opgaven levede derfor ikke på til Kommunens overordnede forventninger på trods af at OKNygaard løste opgaven i overensstemmelse med kravsspecifikationen. Derfor tilføjede parterne udførselskrav, i form af et mindsteantal af fejninger af kommunens veje og stier, i kombination med tilstandskravene for renhold og ukrudtsbekæmpelse. Yderligere iværksatte OKNygaard en brugerundersøgelse af tilfredsheden med renhold, m.m. af centrale byområder i Solrød Kommune. Formålet var at få afstemt opgaveløsningen og de stillede krav i kravspecifikationerne med forventninger og oplevelsen hos brugere og besøgende.⁸

Endnu et forhold som i entreprisens opstartsfasen skabte problemer for samarbejdet var entreprisens formelle økonomiske styringsmodel. I entreprisen var der fastlagt et samlet forventet timeforbrug, som var organiseret således, at hvis der i slutningen af et kontraktår var et overskud af timer (det vil sige at antallet af forbrugte timer var mindre end det budgetterede antal timer), blev den overskydende økonomi delt mellem entreprenøren og kommunen. Delingen skete ved at entreprenøren modtog halvdelen af de overskydende timer som indtægt, mens kommunen fik den anden halvdel af de overskydende timer allokert til ekstra service i kommunen. OKNygaard oplevede at den økonomiske styringsmodel, gjorde at Solrød Kommune i det første kontraktår forsøgte at 'optimere' driften i så høj grad at, OKNygaard så sig nødsaget til at udføre opgaverne til det absolutte minimum af hvad tilstandskravene i kravspecifikationerne påskrev. Solrød Kommune indså derefter, at den strategi de havde lagt ikke var optimal for kommunen, fordi serviceniveauet faldt betragteligt. Igennem dialog fandt begge parter efterfølgende i fællesskab en tilfredsstillende balance mellem optimering og serviceniveau (Interview, 2016).

3.5.2 Tillæring af en ny rolle for entreprenøren

På trods af en opstartsperiode med mange udfordringer, fik OKNygaard og Solrød Kommune opbygget en for begge parter tilfredsstillende samarbejdsrelation. Samarbejdet har i løbet af kontraktperioden endvidere udviklet sig således, at der er kommet mindre fokus på økonomi og mere fokus på opgavernes formål og udførsel. I forhold til tilgangen i entreprisens opstart er udgangspunktet for samarbejdet ændret til i højere grad at fokusere på de ydelser som Solrød

⁸ <http://www.solrod.dk/politik/byraad/dagsordener-og-referater/agenda?committee=691&agenda=235729>

Kommune ønsker, og derefter afklare økonomien bag ydelserne. OKNygaard har endvidere løbende bidraget med input til Solrød Kommune omkring faglige løsninger i forhold til drifts- og anlægsspørgsmål.

3.5.3 Uddelegering af den 'grønne ekspertise'

I kontrakten var det tiltænkt at entreprenøren skal besidde og varetage en meget stor del af den samlede "grønne ekspertise". Denne tilgang oplevede OKNygaard som særligt udfordrende i opstartsfasen. Kontraktstyringen er markant anderledes end andre "traditionelle" driftskontrakter, da Solrød Kommune i meget høj grad har uddelegeret/udliciteret ansvar for driftsopgaverne og tilsyn med dem. Der var samtidig begrænset faglig sparring fra kommunens side på opgaveudførelsen i forhold til hvad OKNygaard erfaringsmæssigt har været vant til i forbindelse med driftsentrepriser for andre kommuner. Dette er opgaver som almindeligvis er placeret i en kommunal 'bestillerfunktion'. OKNygaards rolle har således været markant anderledes end den 'almindelige rolle' for entreprenøren i andre kommunale driftsentrepriser. OKNygaard har i højere grad skullet lære eller vende sig til at være meget selvstyrende i forhold til varetagelse af driften og aktivt at tage initiativ til udvikling af både opgaver og samarbejdet.

3.5.4 Eksempler på inddragelse ved udviklingsopgaver

Entreprisen i Solrød Kommune adskilte sig i udgangspunktet blandt andet fra andre kommunale entrepriser på vej- og parkområdet, fordi den bestod af både driftsopgaver og anlægsopgaver. OKNygaard har dog ikke oplevet, at det har gjort entreprisen vanskeligere at varetage i sammenligning med andre kommunale entrepriser som typisk kun indeholder driftsopgaver.

Et eksempel på en del af samarbejdet, hvor entreprenøren i højere grad end sædvanligt blev inddraget, var en situation hvor et stort areal med bunddækkeplanter døde langs de kommunale veje. I første omgang gjorde Solrød Kommune OKNygaard opmærksom på problemet med de døde planter og samtidig ønskede at der skulle genbeplantes med samme type bunddækkeplanter. På baggrund af en jordbundsanalyse, der viste at planterne døde på grund af forgiftning med vejsalt, foreslog OKNygaard dog at Kommunen skulle genbeplante med mere saltresistente planter i form af græs og bøgehække. Kommunen modtog forslaget positivt og valgte den foreslåede løsning (Interview, 2016). Et andet eksempel er bidrag med OKNygaards viden og erfaringer om fordele og ulemper ved at opstille store træer fremfor små træer i kommunens grønne anlæg (Interview, 2016).

De i udbuddet indskrevne opgaver med kvalitetsløft, i form af mindre anlægsarbejder i udvalgte områder (ved Havdrup Center, Tåstrupvej samt Solrød Rådhus), var også et omdrejningspunkt i samarbejdet. I tilbuddet var anlægsarbejdet beskrevet i detaljer og udregningen af omkostningerne indgik som en del af den samlede entreprisensum (Interview, 2016). Solrød Kommune indledte i starten af entrepriseperioden en dialog med OKNygaard omkring ønsker og visioner for de udvalgte områder. Et eksempel herpå var området Tåstrupvej, som i entreprenørens tilbud var foreslået til at skulle fremstå mere grøn ved etablering af store træer langs vejen. Solrød Kommune ønskede dog et projekt, der opfyldte en række prioriterer i lokalplanerne for området. Efter en fælles tilpasning af projektet endte den estimerede anlægssum med at blive brugt på etablering af nye kantsten og svingbaner til cyklister i stedet for etablering af træer.

3.5.5 Kvalitetsopfølgning med borgerfokus og udvidet egenkontrol

Kvalitetsopfølgningen i entreprisen har i praksis primært været baseret på OKNygaards egenkontrol samt en årlig kvalitetsrapport som OKNygaard har udarbejdet (Interview, 2016). I den årlige kvalitetsrapport anvendes antallet af borgerhenvendelser som en central del af dokumentationen af forløbet. Anvendelse af antallet af borgerhenvendelser som dokumentation byggede på en antagelse om at borgernes oplevelse er central i en vurdering af kvaliteten af entreprenørens opgaveudførelse samt varetagelsen af vej- og parkområdet som helhed. Antallet af borgerhenvendelser er opdelt i kategorier for henholdsvis veje, affald, natur og grønne områder, lys og signal, byudstyr samt glatføre. Vurderingen byggede særligt på udviklingen i antallet af henvendelser fra år til år samt en analyse af årsager til ændringer i antallet. Kvalitetsrapporterne indeholdte endvidere oversigt over blandt andet tilpasninger af entreprisen, status for handleplaner samt fremadrettede forslag til ændringer. Overordnet viser de udarbejdede kvalitetsrapporter en positiv udvikling af entrepriseforløbet.

Den egenkontrol som OKNygaard anvendte i entreprisen for Solrød Kommune er generelt mere omfattende end den egenkontrol som skal anvendes i entrepriser for andre kommuner. Solrød Kommune havde i høj grad decentraliseret ansvaret for kvalitetskontrol til OKNygaard og havde blandt andet ikke ansat medarbejdere med ansvar for løbende tilsyn og opfølgning. Egenkontrollen var særligt udvidet, således at den også indeholdte et indberetningssystem, hvor OKNygaards medarbejdere løbende indberettede fejl og mangler. Solrød Kommune kunne igennem et fælles IT-system, som omfattede al information vedrørende egenkontrol og medarbejderberetninger, vurdere hvilke områder i entreprisen, der skulle følges op på og på den måde føre tilsyn med kvaliteten af

opgaveudførslen uden selv at være ude i marken (Interview, 2016). Solrød Kommunes administration har på sin side oplevet arbejdsfordeling og IT-systemet som værende tilfredsstillende blandt andet fordi Kommunen ”for de fleste arbejdsområder, får den dokumentation fra systemet, som skal bruges i den daglige drift” (OKNygaard og Solrød Kommune, 2016).

For OKNygaard betød den udvidede egenkontrol i entreprisen for Solrød Kommune også at medarbejdernes kompetence skulle udvikles. Normalt er medarbejdere, der er tilknyttet entrepriser for offentlige kunder, vant til primært at udføre arbejdet som aftalt (i overensstemmelse med arbejdsplaner og kravspecifikationer), men fordi egenkontrollen i Solrød Kommune var udvidet, forventedes det også at medarbejderne registrerede og førte tilsyn over eget arbejdsområde (Interview, 2016). OKNygaard havde i forhold til kompetenceudvikling af deres medarbejdere erfaret, at det fungerede bedst når det foregik gennem det daglige arbejde fremfor gennem mere overordnede tiltag:

”Vi har prøvet at have store fælles møder med alle medarbejdere, men det har ikke fungeret tilstrækkeligt. Efterfølgende har vi fundet ud af at det er bedre at tage folk på tomandshånd, eller tage det enkelte team med ud i marken og vise dem hvad og hvordan de skal indberette til kommunen” (Interview, 2016)

Igennem indberetninger havde medarbejdere fra OKNygaard i nogle tilfælde også kommet med ideer til udviklingsopgaver i Solrød Kommune. OKNygaard forklarer i den forbindelse at ”Når der kommer nogle gode ideer, ofte i forhold til optimering, bliver der lyttet fra kommunens side” (Interview, 2016). Solrød Kommune står dog selv for den overordnede planlægning og udvikling, som siden starten af 2015 har bygget på en 4-årig strategi kaldet ’Den grønne dagsorden’ (Solrød Kommune, 2016c). Den strategiske planlægning i kommunen er dog ikke koblet tæt sammen på samarbejdet i driftsentreprisen.

3.5.6 De virksomhedsoverdragede medarbejdere

Som led i opstarten af entreprisen blev i alt 10 medarbejdere fra Solrød Kommune virksomhedsoverdraget til OKNygaard, og ydermere blev 10 medarbejdere ansat, hvis kontrakt hos kommunen var udløbet da entreprisen startede op (Interview, 2016). OKNygaard oplevede, at det var svært for de tidligere kommunale medarbejdere at finde sig til rette i en privat organisation samt at det var svært at finde plads til medarbejderne i forhold til de indeholdte opgaver i entreprisen.

OKNygaard savnede særligt gartnerfaglige (grønne) kompetencer hos de fleste af de tidligere kommunale medarbejdere. En væsentlig grund til at mange af de tidligere kommunale medarbejdere manglede gartnerfaglige kompetencer, skyldtes at Solrød Kommune havde mange medarbejdere helårsansat, som umiddelbart kun havde primær kompetence til at beskæftige sig med kommunens vintertjeneste (Interview, 2016). OKNygaard så sig derfor nødsaget til at anvende medarbejdere fra egen driftsafdeling til at løse de mere krævende opgaver som lå i entreprisen.

Udover mangel på gartnerfaglige kompetencer var overgangen til den private entreprenør, ifølge OKNygaard, også svær for medarbejderne, fordi arbejdet var organiseret markant anderledes i privat regi hos OKNygaard end hos kommunen. OKNygaard oplevelse var, at den tidligere koordinering i kommunalt regi altovervejende blev organiseret ud fra en *”dag til dag planlægning”*, hvor koordinationen påhvilede en overordnet leder, som løbende besluttede hvilke opgaver, som var mest påtrængende og skulle udføres. Denne organisering af planlægningen betød desuden, at da OKNygaard overtog driften i 2013, var der mange års efterslæb på belægningsarbejder på det kommunale vejnet i Solrød Kommune (Interview, 2016). I modsætning til den centraliserede koordinering i kommunalt regi koordinerede OKNygaard arbejdet gennem uddelegering af ansvar til mindre hold, hvor hver enkelt medarbejder forventes at være selvkørende med stort initiativ og ansvar for eget arbejde. Dette var ifølge OKNygaard svært for mange af de tidligere kommunale medarbejdere at vænne sig til, fordi de fra arbejdet hos Solrød Kommune var vant til at skulle blive *’sat i gang’* efter at de havde udført en opgave (Interview, 2016).

”Jeg kunne måske godt have tænkt mig, at vi og medarbejderne havde sat os mere ned omkring bordet, og sagt – vi har de her problemer, der skal løses, og hvordan skal vi gøre det.” (Interview, 2016).

Ud af de 10 kommunale medarbejdere, som startede hos OKNygaard i 2013, var der kun 2-3 tilbage i 2016. De øvrige var enten blevet opsagt, havde selv sagt op eller overgået til pension eller efterløn (naturlig afgang). OKNygaard erfaring fra virksomhedsoverdragelsen i Solrød Kommune er at det ville have påkrævet en endnu større forberedelse og indsats i forhold til håndtering af de overtagne medarbejdere end sædvanligt såfremt at udfaldet skulle have været anderledes. Særligt i forhold til kommunikation af forventninger i forhold til hvordan organisering af arbejdet i privat regi ville være i forhold til kommunalt regi.

3.5.7 Socialt ansvar

I forbindelse med entreprisens krav om ansættelse af mindst en elev har OKNygaard i denne forbindelse haft to elever tilknyttet til entreprisen. Kravet har dog været at betragte som ”*business as usual*” i forhold til andre kommunale entrepriser som OKNygaard varetager (Interview, 2016). Udover de indskrevne krav i entreprisen om ansættelse af elever har OKNygaard også på eget initiativ indgået aftale med Solrød Kommunens jobcenter om tilknytning af et mindre antal flygtninge på entreprisen. OKNygaard har her lignende aftaler med lokale jobcentre i andre kommuner, hvor de udfører arbejde (eksempelvis Farum og Køge Kommuner) (Interview, 2016). Varetagelsen af socialt ansvar som del af entreprisen for Solrød Kommune har således været relativt ligetil at opfylde for OKNygaard.

3.6 Erfaringer og resultater

3.6.1 *Et tilfredsstillende forløb med kontraktforlængelse*

I forlængelse af en positiv udvikling af samarbejdet omkring entreprisen besluttede Byrådet i Solrød Kommune den 29. marts 2016 at gøre brug af option på kontraktforlængelse på 2 år (frem til den 30. september 2018). Administrationen i Solrød Kommune havde forinden indstillet at kontrakten skulle forlænges på baggrund af den dokumentation af forløbet, som var udarbejdet i de fortløbende kvalitetsrapporter. Særligt fremhævede administrationen i deres indstilling den positive udvikling i ejerskab, samarbejde, kvaliteten af det udførte arbejde (stigende kvalitet) og borgernes oplevelse som begrundelse for en forlængelse: *"Entreprenøren har taget ejerskab i forhold til opgavens løsning, og samarbejdet med administrationen har været konstruktivt i forhold til at forbedre borgerens oplevelse af den samlede udliciterede driftsopgave."* (Solrød Kommune, 2016b). Solrød Kommunes borgmester Niels Hörup var ligeledes positiv omkring samarbejdets udvikling og fremhævede dette som begrundelse for beslutningen om at forlænge kontrakten: *"Når man udbyder så stor en opgave som vej og park, så vil det altid tage noget tid for kommunen og leverandøren at spore sig ind på en fælles forståelse, og det er vi heldigvis lykkes med hen ad vejen. OKNygaard har været lydhøre, taget ejerskab og været gode til at finde nye løsninger med øget kvalitet til følge, når vi har bedt om det. Derfor giver det rigtig god mening at fortsætte samarbejde to år mere."* (Solrød Kommune, 2016b).

3.6.2 *Implementering af en decentraliseret tilgang*

Overordnet kan organiseringen af vej- og parkentreprisen for Solrød Kommune beskrives som en 'decentraliseret kontrakt', hvor en høj grad af ansvar for styring og beslutningskompetence er lagt ud til entreprenøren. Entreprisen for Solrød Kommune står derfor i nogen grad i modsætning til de centraliserede tilgange (hvor styring og beslutningskompetencer i høj grad bibeholdes hos kommune), der ofte anvendes af kommunerne i styringen af udliciterede driftsentrepriser. Eksemplet med forløbet i Solrød Kommune viser, at den decentraliserede tilgang kan anvendes og fungerer i praksis. Tilgangen har været understøttet af deling af viden og information (særligt gennem IT-systemer), borgerfokus i styringen, inddragelse og anvendelse af entreprenørens ekspertise samt et positivt udviklings- og læringsforløb i implementeringen af entreprisen.

3.6.3 Kontraktstyring, gensidig læring og kontinuitet

Udliciteringen af vej- og parkdriften i Solrød Kommune har betydet at både entreprenøren og Kommunen har skullet lære at indgå i nye roller samt indgå i et gensidigt og konstruktivt samspil. Den gensidige læring har blandt andet taget udgangspunkt i en indarbejdning af erfaringer med anvendelsen af kontraktens formelle elementer, herunder samarbejdsmodel, decentraliserede beslutningsstruktur (kravspecifikationer og økonomiske styring (via anvendte timer). Partnere har i den forbindelse skulle forny deres umiddelbare tilgange til driftsstyring. Et eksempel herpå var en udvikling væk fra en meget 'økonomifokuseret' styring med udgangspunkt i kontraktens formelle økonomiske model henimod en styring baseret på et mere helhedsorienteret hensyn i forhold til begge parter interesser. For administrationen i Solrød Kommune har læringen endvidere taget udgangspunkt i indarbejdning af en ny forståelse af driften baseret på tilstandskrav fremfor udførselskrav. De udfordringer, som opstod i starten af entrepriseperioden, er således blevet håndteret ved at de to parter har formået at tilpasse og udvikle samarbejdet i positiv retning. OKNygaard oplevelse har været, at det har været afgørende for udviklingen af samarbejdsrelation, at begge parter har været villige til at tilpasse entreprisen, herunder detaljer i kontraktgrundlaget og finde en fælles forståelse i forhold til de forskellige ønsker og udfordringer, der er opstået undervejs. Den positive udvikling i samarbejdet synes i høj grad at have haft sit udspring i begge parter evne til at lære og tilpasse deres roller og opgaveløsningen over tid på en måde, som begge parter har fundet tilfredsstillende. Den positive udvikling har endvidere medført en kontinuitet i samarbejdet gennem forlængelsen af entreprisen. I forhold til de indledende overvejelser om anvendelse af en kortere kontraktperiode for at kunne sikre en senere tilpasning af driften via et nyt udbud, er det i høj grad lykkedes at sikre en tilpasning inden for selve kontrakten.

3.6.4 Organisatoriske effekter

Udliciteringen i Solrød Kommune indebar en skift fra en intern organiseret drift baseret på en kommunal driftsorganisation til en ekstern organisering af alle driftsopgaver på vej- og parkområdet. Casen i Solrød Kommune illustrerer en række 'overgangseffekter' i form af håndtering af udfordringer med indarbejdning af en ny forståelse af opgaveudførelsen (i form af et skift fra udførselskrav til tilstandskrav) samt etablering af en ny tilgang til styring og opfølgning på området. En mere permanent organisatorisk effekt er afvikling af intern driftsmæssig kapacitet og ekspertise i Kommunen. Udliciteringen har også haft konsekvenser for de tidligere internt ansatte i den afviklede kommunale driftsorganisation. Kun en mindre del af de tidligere kommunalt ansatte i driften kunne tilpasses en ny organisering i privat regi med større kompetencemæssige krav.

3.6.5 Økonomiske og kvalitative effekter

I forhold til de økonomiske effekter betød udbuddet en direkte driftsbesparelse på ca. 0,5 million kr. om året i forhold til den budgetterede driftsudgift (svarende til en besparelse på ca. 5 %). Endvidere indeholdte entreprisesummen en allokering af ca. 1 mio. kr. til gennemførsel af kvalitetsløft i fire lokalområder i Solrød Kommune. I en vurdering af den økonomiske effekt skal der dog tages forbehold for, at beskrivelsen af opgaven blev ændret i betydelig grad i forhold til den tidligere organisering af opgavevaretagelsen i kommunalt regi. Særligt overgik driftsopgaverne fra overvejende at blive beskrevet ud fra udførselskrav til at blive beskrevet ud fra tilstandskrav. Den dokumenterede udvikling i de årlige kvalitetsrapporter indikerer endvidere, at der henover entrepriseforløbet er sket en overordnet kvalitetsforøgelse på de indeholdte arbejdsområder i entreprisen. Der er her endvidere sket et skift i fokus fra et kvalitetsfokus der primært tog udgangspunkt i en forvaltningsmæssig vurdering til et kvalitetsfokus, der også inddrager borgere og brugeres forventninger til og oplevelse af Solrød Kommunes veje og grønne områder.

3.7 Dokumentation

- Dansk Industri (2013). *Fakta om konkurrenceudsættelse – Solrød Kommune - ”omvendt” udbud med funktionskrav*. Hentet fra <http://di.dk/SiteCollectionDocuments/Kommunale%20Faktaark/Region%20Syddanmark/Abenraa.pdf>
- Interview (2016). *Interview med entreprenøren OKNygaard*.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005). *Kommunalreformen – Kort fortalt*. Hentet fra <http://sim.dk/media/67897/kommunalreformen-kort-fortalt.pdf>
- OKNygaard og Solrød Kommune (2015). *Kvalitetsrapport for driftssår 2013/2014*. Hentet fra http://www.solrod.dk/eDagsorden/committee_691/agenda_235729/documents/c0a7031c-dbe9-44f4-8ea8-7ce2b3325a0d.pdf
- OKNygaard og Solrød Kommune (2016). *Kvalitetsrapport for driftssår 2014/2015*. Hentet fra http://www.solrod.dk/eDagsorden/committee_691/agenda_235729/documents/787b4903-f5f8-4367-9e46-ec532cb8d9eb.pdf
- OKNygaard (2016). *Om OKNygaard – Anlæg og drift af udearealer*. Hentet fra <http://oknygaard.dk/10/om-oknygaard>
- Sjællands Nyheder (2012). *Ny bombe hos medarbejderne hos Vej og Park*. Jens Villemoes. Hentet fra <http://sn.dk/Solroed/Ny-bombe-hos-medarbejderne-hos-Vej-og-Park/artikel/209277>
- Sjællands Nyheder (2013a). *OKNygaard klar til vej og park*. Jens Villemoes. Dagbladet Solrød Kommune 01-10-2013. Hentet fra http://oknygaard.dk/pdf/131001_Dagbladet_Solroed_Kommune_2.pdf
- Sjællands Nyheder (2013b). *Privat leverandør vinder udbuddet af Solrød Kommunes Vej og Park-opgaver*. Dagbladet Solrød Kommune 18-06-2013.
- Solrød Kommune (2008). *Samarbejde på Park og Vej området mellem Solrød Kommune og Greve Kommune*. Byrådet 15-12-2008. Sagsnummer: 08/2093. Hentet fra <http://www.solrod.dk/politik/byraad/dagsordener-og-referater/agenda?committee=691&agenda=218045>
- Solrød Kommune (2011a). *Samarbejde mellem Greve og Solrød Kommuner på park- og vejområdet*. Byrådet 28-03-2011. Sagsnummer 11/4815. Hentet fra <http://www.solrod.dk/politik/byraad/dagsordener-og-referater/agenda?committee=691&agenda=221807>

- Solrød Kommune (2011b). *Samarbejde mellem Greve og Solrød Kommuner på park- og vejområdet*. Byrådet 12-12-2011. Sagsnummer 11/4815. Hentet fra <http://www.solrod.dk/politik/byraad/dagsordener-og-referater/agenda?committee=691&agenda=221826>
- Solrød Kommune (2012a). *Samarbejde på Vej og Park området mellem Solrød Kommune og Greve Kommune*. Byrådet 27-08-2012. Sagsnummer 11/4815. Hentet fra <http://www.solrod.dk/politik/byraad/dagsordener-og-referater/agenda?committee=691&agenda=10816>
- Solrød Kommune (2012b). *Udbud af driften på vej- og parkområdet*. Byrådet 26-11-2012. Sagsnummer 12/20035. Hentet fra <http://www.solrod.dk/politik/byraad/dagsordener-og-referater/agenda?committee=691&agenda=15079>
- Solrød Kommune (2013a). *Udbudsbetingelser – Udbud af driften på vej og parkområdet i Solrød Kommune*.
- Solrød Kommune (2013b). *Kontraktudkast – Kontraktudkast på drift af vej og parkområdet i Solrød Kommune*.
- Solrød Kommune (2013c). *Kontraktbilag 1 – Delaftale 1, hovedleverance*.
- Solrød Kommune (2016a). *Solrød Kommunes organisering*. Ledelsessekretariatet. Hentet fra http://www.solrod.dk/media/2130141/organisationsdiagram-2016_22_juni.pdf
- Solrød Kommune (2016b). *Kontraktforlængelse – Kommunens Vej og Parkentreprenør*. Byrådet 29-03-2016. Sagsnummer 85.02.00-Aoo-198585-13. Hentet fra <http://www.solrod.dk/politik/byraad/dagsordener-og-referater/agenda?committee=691&agenda=235729>
- Solrød Kommune (2016c). *Planstrategi 2015 og Den Grønne Dagsorden – Endelig vedtagelse og opfølgning*. Byrådet 25-01-2016. Sagsnummer 01.02.03-P15-1949-14. Hentet fra <http://www.solrod.dk/politik/byraad/dagsordener-og-referater/agenda?committee=691&agenda=228165>

4 FAVRSKOV KOMMUNE

4.1 Læsevejledning

Favrskov Kommune udliciterede den 1. april 2012, alle driftsopgaver på vej- og parkområdet til entreprenørvirksomheden HedeDanmark A/S, efter at have gennemført et begrænset udbud af entreprisen med det 'økonomisk mest fordelagtige tilbud' som tildelingskriterium. Udliciteringen omfattede virksomhedsoverdragelse af kommunens driftsmedarbejdere. Entreprisen blev indgået med en kontraktperiode på fire år samt en option på forlængelse på yderligere 2 gange 1 år. Byrådet i Favrskov Kommune besluttede den 24. juni 2015, at forlænge den indgåede kontrakt med 2 år, således at kontrakten først udløber den 1. april 2018.

Nærværende rapport har til formål at beskrive Favrskov Kommunes erfaringer med udlicitering af driften på vej- og parkområdet i perioden 2012-2016. Rapporten fremhæver indhold, erfaringer og udfordringer med et 'førstegenerations' udbud af hele vej- og parkdriften i en sammenlægningskommune.

I rapporten beskrives først hvordan Favrskov Kommune samt kommunens vej- og parkområde er organiseret. Dernæst beskrives den politiske proces og diskussioner omkring udliciteringen. Denne efterfølges af en redegørelse af de formelle dele af kontrakten og kontraktrelationen. Beskrivelsen af de formelle dele følges op af en mere indgående beskrivelse af samarbejdet mellem Favrskov Kommune og HedeDanmark A/S. I sidste afsnit opsummeres centrale pointer i rapporten, herunder erfaringer og resultater med udliciteringen.

Rapporten er en del af forskningsprojektet: 'Innovationer i det offentlige-private samspil' (INOPS) som er gennemført ved Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet. Rapporten bygger på forskellige materialer, herunder interviews, kommunal statistik, kommunale dokumenter i form af budgetter og mødereferater, samt nyhedsklip. Udkast til den endelige rapport har endvidere været gennemlæst og kommenteret af medarbejdere fra Favrskov Kommune og HedeDanmark A/S.

4.2 Udlicitering på vej- og parkområdet i Favrskov Kommune

4.2.1 Om Favrskov Kommune

Favrskov Kommune er geografisk placeret i Østjylland, og havde per første januar 2016 et indbyggertal på 47.655 personer (Danmarks Statistik, 2016). Favrskov Kommune er en ny sammenlægningskommune, som blev dannet som følge af strukturreformen i 2007, hvor 275 kommuner blev lagt sammen til 98. Favrskov Kommune blev dannet gennem en sammenlægning af de tidligere Hadsten, Hammel, Hinnerup, Langå og Hvorslev kommuner. I dag dækker Favrskov Kommune et areal på i alt 539 km², hvor byerne Hadsten (8.002 indbyggere), Hinnerup (7.561 indbyggere) og Hammel (7.084 indbyggere) udgør de tre største byer. Kommunen har ca. 840 kilometer vej, 295 hektar offentlige grønne områder og 130 kilometer offentlige vandløb. Kommunen er i høj grad en pendlerkommune, hvor 6 ud af 10 beskæftigede til dagligt arbejder uden for kommunen.

Anders G. Christensen fra Venstre var Favrskov Kommunes første borgmester og sad på posten indtil kommunalvalget i 2009. Ved kommunalvalget i 2009 blev Socialdemokratiet det største parti i kommunens byråd, og Niels Borring (S) overtog borgmesterposten. Kommunalvalget i 2013 ændrede ikke på det overordnede magtforholdet i kommunens byråd, og Niels Borring (S) forblev borgmester (Danske Kommuner, 2016).

I Favrskov Kommune er den politiske struktur organiseret i et udvalgsstyre, som foruden Økonomiudvalget tæller fem stående udvalg. Et af disse udvalg er Teknik- og miljøudvalget, som blandt andet har til opgave at udarbejde forslag og indstillinger på vej- og parkområdet. Teknik- og miljøudvalgets administrative funktion er organiseret i Teknik og Kultur forvaltningen (Favrskov Kommune, 2015). Teknik og Kultur forvaltningen er inddelt i fire underområder, hvor af et af underområderne er Teknik og Miljø. Vej- og parkområdet er en del af Teknik og Miljø (Favrskov Kommune, 2016).

4.2.2 Vej og Park før og efter udliciteringen

Strukturreformen i 2007 betød at fem tidligere kommuner blev samlet i Favrskov Kommune. Sammenlægningen betød, at de tidligere kommuners vej- og parkområder skulle reorganiseres til en ny samlet organisation. I forbindelse med reorganisationen, var der store kvalitetsforskelle på vej og parkområdet mellem de gamle kommuner, som skulle udlignes. Særligt forestod der et omfattende

arbejde med at udligne og tilpasse vejene, således at kvalitetsniveauet var ens i hele Favrskov kommune. Samtidig med udligningen af kvalitetsforskelle blev der udarbejdet nye kvalitetsbeskrivelser for vejområdet. Processen med harmoniseringen af kvaliteten på tværs af de gamle kommuner blev først helt tilendebragt efter driften blev udliciteret i 2012 (Favrskov interview, 2013).

Op til udliciteringen i 2012 var al drift på vej- og parkområdet organiseret internt i kommunen, hvor områdernes opgaver og økonomi blev styret fra egen afdeling – Vej og Park. Fysisk var organisationen placeret på to materialegårde i henholdsvis Hammel og Hinnerup. Den primære administration var placeret i Hammel. Placeringen af driften på to materialegårde, medførte flere dobbeltfunktioner, hvor samme type arbejde blev udført af begge materialegårde.

Administration og styring af arbejdsopgaver tog i overvejende grad udgangspunkt i en Bestiller-Udfører-Modtager (BUM) model. I modellen havde kommunen før udliciteringen en dobbeltrolle som både bestiller og udfører af opgaver, mens kommunens borgere var defineret som modtagere i modellen.

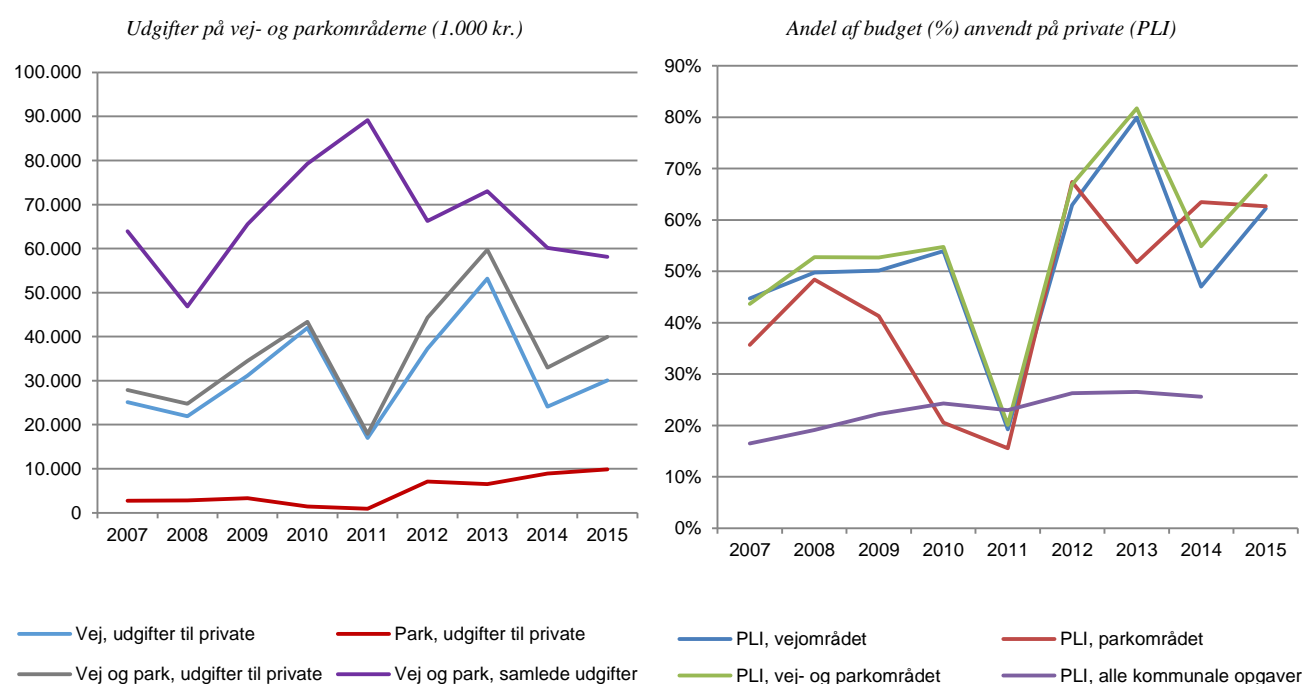
Vej og Park var kategoriseret som en udførerenhed, der på baggrund af en intern kontrakt med kommunen, varetog drift af standardopgaver på vej og parkområdet i kommunen. Vej og Park omfattede på daværende tidspunkt cirka 60 medarbejdere, hvor nogle havde til opgave at organisere og prioritere arbejdsopgaver, mens andre udførte de konkrete arbejdsopgaver (Teknik og Miljø, 2011; Teknik og Miljø, 2008).

I Favrskov Kommune er de fleste driftsopgaver på vej- og parkområdet blevet udliciteret i perioden fra kommunesammenlægningen i 2007 og frem til i dag (se figur 1). I 2015 blev 69 % af driftsbudgettet anvendt på private, hvor der i 2007 blev anvendt 44 %. I perioden 2007-2015 har andelen samtidigt været stærkt svingende. I 2011 var andelen af budgettet, der anvendtes på private, på knap 20 % i 2011, hvor andelen i 2013 toppede med i alt 82 %. De samlede udgifter på vej- og parkområdet har været faldende fra knap 90 mio. kr. i 2011 og frem til 58 mio. kr. i 2015. Faldet er sket i en periode, hvor alle driftsopgaver er blevet udliciteret.

Samtidigt med en øget anvendelse af udbud og udlicitering (i procent af det samlede budget) i perioden 2007 til 2015 har det økonomiske omfang (i kr.) af de overdragede driftsopgaver på vej- og parkområdet været stigende. I 2009 blev der anvendt knap 28 mio. kr., hvor der i 2015 blev anvendt knap 40 mio. kr. på private entreprenører. Det økonomiske omfang har også været stærkt svingende i perioden. I 2011 blev der eksempelvis anvendt lidt under 20 mio. kr., hvor der i 2013 blev anvendt knap 60 mio. kr.

De store udsving i både de samlede udgifter til drift på park- og vejområdet samt andelen af det samlede budget, der anvendes på private, skyldes blandt andet ekstraordinære udgifter til vintertjenester i 2010 (knap 30 mio. kr.) samt arbejder på vejområdet i 2011 (knap 40 mio. kr.).

Figur 3.
Driftsudgifter til private på vej- og parkområdet i Favrskov Kommune 2007-2015.



Kilde: Danmarks Statistik (REGK31) og Kommunale Nøgletal (PLI 2007-). Udgifter opgjort i løbende tal (ukorrigerede). Tallene for parkområdet omfatter poster på den kommunale kontoplan for hele det 'grønne område', inkl. natur, skov, parker og grønne områder samt vandløb. Tallene for vejområdet omfatter bl.a. poster på den kommunale kontoplan vedr. fælles formål, belægnings, vejvedligehold og vintertjenester.

På parkområdet har tendensen til et stigende økonomisk omfang af inddragelse af private været forholdsvis jævn. I kroner og ører har stigningen på parkområdet gået fra 2,8 mio. kr. i 2007 til

knap 20 mio. kr. i 2015. På vejområdet har tendens til stigning også været præget af store udsving hen over perioden.

Set i forhold til den samlede andel af det kommunale driftsbudget, der anvendes på private i Favrskov Kommune i perioden 2007-2014, har udviklingen på vej- og parkområdet været præget af flere markante udsving. Samtidig har den procentvise stigning fra start til slut i perioden været af samme størrelsesorden. I perioden 2007 til 2015 er andelen af driftsbudgettet på vej- og parkområder, der anvendes på private steget fra 45 % til knap 70 %. En stigning på knap 56 %. Til sammenligning i perioden 2007-2014 er andelen af det samlede kommunale driftsbudget, der anvendes på private i Favrskov Kommune samtidigt steget jævnt fra knap 17 % i 2007 til 26 % i 2014. Stigningen i andelen af alle driftsudgifter, der anvendes på private på knap 53 % er også markant.

Efter udliciteringen og frem til i dag er vej- og parkområdet organiseret i en mindre driftsstyringsafdeling, som er placeret under forvaltningsområdet Teknik og Miljø i enheden 'Trafik og Veje'. Driftsafdelingens primære opgaver er i dag, at føre kontrol med entreprenøren og lave bestillinger på de områder, der ikke er inkluderet som standardopgaver i kontrakten mellem Favrskov Kommune og HedeDanmark A/S (se også afsnit 0). Driftsafdelingen beskæftiger fire medarbejdere. Afdelingen er opdelt i to grupper, hvor den ene har ansvar for parkområdet, og den anden har ansvar for vejområdet. Medarbejderne har hver en fast kontraktperson i HedeDanmark A/S' driftscenter, som de samarbejder indgående med ved planlægning og bestilling af opgaver.

Afdelingens begrænsede størrelse skal ses i lyset af, at næsten hele organisationen og dens opgaver blev udliciteret til HedeDanmark A/S i 2012 (Interview, 2013). Udliciteringen indeholdte en virksomhedsoverdragelse, der i udgangspunkt omfattede i alt 39 medarbejdere fra Vej og Park til HedeDanmark A/S, mens 2 blev ansat hos én af underentreprenørerne til HedeDanmark A/S. Ni medarbejdere blev efter udliciteringen afskediget på grund af rationalisering af driften, og 7 valgte at fratræde på grund af overgang til efterløn eller nyt job (Randers Amtsavis, 2013).

Det lokale kendskab til Favrskov Kommune og til driftsopgavernes beskaffenhed er ikke gået tabt i forbindelse med udliciteringen. Entreprenørens mandskab består primært af tidligere medarbejdere fra Vej og Park, som alle har stor erfaring med driftsopgaverne. Samtidig har kommunens

medarbejdere i driftsstyringsafdeling også et indgående kendskab til Favrskov Kommune og vej- og parkområdet, da de før udliciteringen var drifts- og afdelingsledere for Vej og Park. Det vurderes, at bibeholdelsen af den eksisterende erfaring på området har været central for opretholdelse af kontinuitet og kvalitetsniveau i driften.

4.2.3 Den politiske proces omkring udliciteringen

Iværksættelsen af totaludbuddet af vej- og parkområdet i Favrskov Kommune blev besluttet på det politiske niveau, hvor omorganisering og udlicitering af området, længe havde været på den politiske dagsorden. Allerede i 2008 godkendte kommunens Teknik- og miljøudvalg en udbud- og udliciteringsplan på vej- og parkområdet, som blandt andet indeholdte et ønske om, at omorganisere opgaverne på vej og parkområdet. Omorganiseringen betød at opgaverne skulle struktureres med udgangspunkt i følgende principper: konkurrenceudsættelse, udlicitering og Bestiller-Udfører-Modtager model (Teknik og Miljø, 2008).

Strategien blev fuldt op i 2011, hvor byrådet besluttede at konkurrenceudsætte hele vej- og parkområdets organisation og alle tilknyttede opgaver. Formålet var ifølge Teknik- og miljøudvalget at: *"opnå en fremtidig reduktion af udgifterne ved en effektivisering gennem konkurrenceudsættelse af opgaverne og så vidt muligt uden serviceforringelser"* (Teknik og Miljø, 2011). Formålet med at opnå en udgiftsreduktion skal ses i lyset af kommunens økonomiske situation på daværende tidspunkt, hvor der var et behov for driftsbesparelser i omegnen af 100 millioner kr. på tværs af alle sektorer i Favrskov Kommunen (Trafik & Veje, 2012). Forventningen til konkurrenceudsættelsen af vej- og parkområdet var en reduktion i budgettet på 10 % svarende til en årlig besparelse på 2,6 millioner kr. i 2012.

I forbindelse med konkurrenceudsættelsen blev et kommissorium nedsat, som skulle fungere som styregruppe for udbudsprocessen, samtidig med at kommissoriet skulle komme med forskellige forslag til udbudsmodeller (Teknik og Miljø 2010). Til at bistå planlægningsprocessen anvendte Favrskov Kommune det rådgivende ingeniørfirma Niras A/S som ekstern rådgiver i udarbejdelse af udbudsmateriale og gennemførsel af udliciteringen.

I forberedelserne til udbuddet skulle politikkerne vælge mellem følgende tre udbudsmodeller (Favrskov Kommune og HedeDanmark A/S, 2013; Trafik & Veje, 2012):

1. Samlet (total-)udbud i hele kommunen som *én* entreprise
2. Fagopdelte entrepriser (eks. drift af vej, drift af grønne områder)
3. Geografisk opdelte entrepriser (eks. drift i byområder, drift i landområder)

I vurderingen af de tre udbudsmodeller, skulle særlig to forhold vægtes. For det første, de markeds- og konkurrenceforhold, der eksisterede under hver udbudsmodel, forstået som antallet af entreprenører man kunne forvente ville byde på udbuddet. Dertil kom overvejelser om der allerede eksisterede et lignende marked, hvor entreprenører varetog tilsvarende opgaver. For det andet, vurderedes de administrative omkostninger for hver model, i forhold til formålet med udliciteringen, hvilket var at *reducere udgifter* uden at påvirke serviceniveauet (Trafik & Veje, 2012).

Favrskov Kommune valgte, på baggrund af ovenstående overvejelser, den første udbudsmodel, hvor hele vej- og parkområdet blev udbudt som en samlet entreprise. En af de væsentlige årsager til at valget faldt på en samlet entreprise var, at der dermed kun ville være én entreprenør til hele vej- og parkområdet. Kommunen antog, at fremtidige styrings- og samarbejdsmuligheder ville være bedre med én entreprenør, frem for med flere entreprenører. Endvidere antog kommunen, at det ville være lettere at opnå et ensartet kvalitetsniveau på tværs af de udliciterede opgaver, hvis der kun var én kontrakt og én entreprenør. En sidegevinst ved at udbyde vej- og parkområdet, som en samlet entreprise, var at de fuldtidsansatte medarbejdere, som i forvejen arbejdede med driftsopgaverne året rundt, i stor grad kunne overdrages direkte til den vindende entreprenør, uden at der ville ske implikationer i forhold til deres arbejdsforhold. I den forbindelse, var kommunen særligt opmærksom på, at en opdeling af entreprisen i mindre dele kunne medføre dårlige muligheder for, at sæsonudsving kunne håndteres uden at medarbejdere ville blive ledige i en større del af året. En større samlet entreprise ville her give bedre mulighed for at holde medarbejderne beskæftigede på trods af sæsonudsving i arbejdsopgaverne.

Undervejs i den politiske beslutningsproces blev der af flere omgange udtrykt bekymringer for hvordan en mulig udlicitering ville påvirke Favrskov Kommune. En af bekymringerne ved udliciteringen var, at en ekstern entreprenør ikke ville anvende lokale vognmænd, entreprenører og erhvervsdrivende som underleverandører i ligeså stor grad som kommunens driftsafdeling havde gjort. Og der blev i den forbindelse estimeret at lokale virksomheder ville miste opgaver svarende

til et samlet omsætnings tab på op til ca. 15 millioner kr. Efterfølgende har det vist sig, at den vindende entreprenør anvender flere underentreprenører end kommunen gjorde tidligere. Samtidig er langt størstedelen af underentreprenørerne lokale, da dette driftsmæssigt er mest rationelt.

En anden daværende bekymring i debatterne i Kommunen omkring en mulig udlicitering var hvordan prisen på driftsopgaver ville udvikle sig på sigt ved kommende genudbud. Eksempelvis var det en bekymring, at driftsopgaverne kunne blive dyrere i fremtidige udbud, såfremt at kommunen mistede kapaciteten til at løse driftsopgaver selv og derfor ville være 100 % afhængige af markedet.

Politisk blev udliciteringen vedtaget af et enigt byråd den 22. november 2011, hvilket betød at begge sider af byrådet støttede udliciteringen af vej- og parkområdet (Teknik og Miljø, 2011). På trods af at beslutningen blev vedtaget enstemmigt, var holdningen til beslutningen forskellig på tværs af de politiske partier i byrådet i Favrskov Kommune. Særligt Socialdemokratiet lagde vægt på, at beslutningen var en del af en større forhandling, og at besparelserne var af et omfang, der gjorde det retfærdiggjorde overdrage en stor del af kommunens interne organisation på vej- og parkområdet til en privat virksomhed. Fra Socialdemokratiet var der derfor tale om en pragmatisk og økonomisk begrundet beslutning, som blev udtrykt af borgmester Nils Borring (A) således: *"Vi får lavet samme opgaver for færre penge. Det er trist at aflevere noget, som er velfungerende, men det er det rigtige i det store perspektiv"* (Randers Amtsavis, 2011). Medlemmerne af Socialistisk Folkeparti var også ærgerlige over udliciteringen af vej- og parkområdet især på grund af tabet af kommunale arbejdspladser, men ligesom hos Socialdemokratiet lagde de vægt på, at størrelsen af besparelsen var svær at sige nej til, fordi kommunen befandt sig i en situation, hvor den blev nødt til at reducere de samlede udgifter (Randers Amtsavis, 2011; FavrskovPosten, 2011).

Fra den anden side af det politiske spektrum, var der en mere umiddelbar tilfredshed med selve udliciteringen og det økonomiske resultat. Venstre og Det Konservative Folkeparti lagde begge vægt på den store besparelse og de positive følger af konkurrenceudsættelse. Anders G. Christensen fra Venstre udtrykte sig således: *"Vi skal glæde os over de 27,6 mio. kr. (samlet forventet besparelse hvis kontrakten forlænges til seks år), som vi sparer, det kan forbedre servicen på skoler, børnepasning og ældre"* (Randers Amtsavis, 2011). Det Konservative Folkeparti lagde desuden vægt på at størstedelen af medarbejderne i Vej og Park ville blive virksomhedsoverdraget til HedeDanmark A/S i forbindelse med udliciteringen (Århus Stiftstidende, 2011; FavrskovPosten,

2011).

Det kan konstateres, at selvom udliciteringen blev vedtaget enstemmigt, så var det ikke alle partierne i byrådet, der var lige begejstrede. I forbindelse hermed må beslutningen om at udlicitere vej- og parkområdet, ses i et bredere politisk perspektiv, hvor andre beslutninger påvirkede valget om at udbyde hele driften på vej- og parkområdet. I forhold til den enstemmige vedtagelse så fremstår den store besparelse, i forhold til afvejningen af kommunens generelle økonomiske situation, som det altovervejende argument, der har skabt opbakning til beslutningen.

Den 24. juni 2015 skulle Favrskov Kommunes byråd beslutte hvorvidt kontrakten med HedeDanmark A/S skulle forlænges, og med et flertal på 23 mod 1 blev det besluttet at forlænge kontrakten med HedeDanmark A/S til 1. april 2018. Enhedslisten var det eneste parti som stemte imod forlængelsen af udliciteringskontrakten. Modstanden hos Enhedslisten var begrundet med at den private entreprenør, ifølge Enhedslisten, ikke tog de fornødne sociale hensyn i forhold til brug af personer i jobtræning eller på nedsat tid (Århus Stiftstidende, 2015). HedeDanmark A/S inviterede efterfølgende Enhedslistens repræsentant til et møde, hvor der blev redegjort for de tiltag og sociale hensyn virksomheden havde iværksat i forbindelse med kontrakten. Det viste sig, at HedeDanmark A/S havde haft en større indsat i forhold til sociale hensyn end de krav, der var indskrevet i kontrakten.

4.2.4 Udbudsprocessen

Efter det blev politisk besluttet i 2011 at udbyde drift og vedligeholdelse af hele vej- og parkområdet i Favrskov Kommune, gik den nedsatte styringsgruppe og den eksterne rådgiver (Niras A/S) i gang med at lave udbudsmateriale indeholdende kvalitets- og arbejdsbeskrivelser for hver delopgave. Da udbudsmaterialet var færdigt, blev det sendt til fem entreprenører som igennem udbudsformen *begrænset udbud*, var blevet prækvalificeret til at byde på opgaven. Tre af de prækvalificerede entreprenører valgte at byde på entreprisen. Samtidig valgte Favrskov Kommune at lave et kontrolbud på entreprisen. Kontrolbuddet blev udarbejdet af medarbejdere i Vej og Park sammen med bistand fra revisionsfirmaet BDO. Begrundelsen for at udarbejde et kontrolbud var at udfordre de private tilbudsgivere, med et beregningsmæssigt udgangspunkt i driftsbesparelser ved at samle Vej og Parks to materialegårde i én samlet enhed (Favrskov Kommune, 2011).

Tildelingskriteriet for entreprisen var *det økonomisk mest fordelagtige tilbud*, hvor underkriterierne og vægtningen var: ”Pris” 70 %, ”Opgaveløsning og Organisering” 25 % og ”Miljøhensyn” 5 %. Denne tildelingsmodel blev valgt frem for *laveste pris*, fordi kommunen ønskede en entreprenør, der udover at kunne levere en lav pris, også var i stand til at samarbejde og tage ejerskab for opgaven. Desuden indgik kontraktens længde og omfang også som en del af overvejelserne for valget af tildelingsmodel.

En ekstern rådgiver (Niras A/S) blev valgt til at gennemgå og vurdere tilbuddene fra de tre private firmaer samt kommunens kontrolbud. Rådgiveren vurderede hvorvidt, at tilbuddene var konditionsmæssige i forhold til det opstillede udbudsmateriale. Samtidig blev tilbuddene bedømt i forhold til tildelingskriterierne på en pointskala fra 0 til 100. Ved vurdering af tilbuddene opnåede HedeDanmark A/S samlet set flest point og blev indstillet til at overtage entreprisen. Tabel 7 gengiver en oversigt over evalueringen af modtagne tilbud og kontrolbud.

HedeDanmark A/S bød en samlet pris på entreprisen på ca. 18,5 millioner, hvilket var 4,5 millioner kr. lavere end det næstlaveste bud, som kom fra kommunens kontrolbud. Den lave pris overraskede kommunen, som nu stod med en årlig besparelse på 4,6 millioner kr., hvilket var betydeligt mere end den forventede besparelse på 2,6 millioner kr. Alene for den del, der omfattede opgaver i 2012 i perioden fra 1. april til 31. december 2012, var besparelsen på ca. 2 millioner kr.

Tabel 7.

Den eksterne rådgivers vurdering af tilbud på vej- og parkdrift i Favrskov Kommune.

Tilbudsgiver	Tilbudssum (70%)		Opgaveløsning (25%)	Miljøhensyn (5%)	Samlet vurdering
	Kr.	Point	Point	Point	Point
NCC Roads A/S	23.997.752,62	53,9	21	4	78,9
Arkil Vejservice A/S	29.093.289,35	44,5	22	2	68,5
HedeDanmark A/S	18.480.713,22	70	18	4	92
Vej og Park (kontrol)	23.002.818,72	56,2	22	1	79,2

Kilde: (Niras A/S, 2011, s.2)

Den store prisforskel mellem HedeDanmark A/S og de øvrige tilbudsgivere, samt det at HedeDanmark A/S opnåede lidt færre point i kriteriet om opgaveløsning, gav anledning til et opfølgende møde mellem HedeDanmark A/S og Teknik- og Kulturforvaltningen i Favrskov Kommune. Mødet skulle klarlægge om HedeDanmark A/S' pris var urealistisk lav, samt hvilke planer de konkret havde i forhold til organisering og opgaveudførelse. Resultatet af mødet var

tilfredsstillende for begge parter, og det blev af Teknik og Kultur vurderet at HedeDanmark A/S havde den rigtige forståelse af opgavens omfang og kvalitet. På baggrund af vurderingen indstillede Teknik og Kultur HedeDanmark A/S til at overtage entreprisen, hvilket blev godkendt af Teknik- og miljøudvalget, Økonomiudvalget og til sidst Byrådet.

Når prisafgivelserne analyseres dybere ved at se på tilbudslisterne, er det interessant at kommunens kontrolbud havde den laveste pris på *det grønne område*, og at grunden til at HedeDanmark A/S samlet set havde den laveste pris, skyldes den laveste pris på *vejområdet*. Den økonomiske gevinst ved udbuddet i Favrskov var derfor primært på grund af en omkostningsreduktion på vejområdet fremfor parkområdet. Den samlede økonomiske gevinst skal dog også ses i lyset af udbudsmodellen, som samlede alle opgaver hos en enkelt entreprenør, hvilket lettede arbejdet i kommunens interne administration i forhold til en situation hvor der var flere entreprenører på vej- og parkområdet.

Udbudsprocessen i Favrskov forløb overordnet efter planen, men der opstod enkelte problemer med tilbudslisternes og kvalitetsbeskrivelsernes gyldighed, hvilket kan føres tilbage til at Favrskov Kommune ikke selv havde fået udligne kvalitetsforskelle på tværs af de gamle kommuner. Konkret var der flere steder i kommunen, som ikke levede op til de stillede kvalitetskrav i udbudsgrundlaget, hvilket gjorde det vanskeligt for entreprenøren at vedligeholde indenfor kravene. Udligningsproblemerne blev først afdækket efter entreprisen var startet op efter udliciteringen. Problemstillingen blev håndteret inden for rammerne af den daværende økonomiske ramme i kommunen, fordi det blev besluttet at bruge en stor del af midlerne fra første års kontraktbesparelse på at udbedre efterslæbet.

4.3 Kontrakten

Kontrakten mellem Favrskov Kommune og HedeDanmark A/S løber over fire år, med mulighed for at forlænge kontrakten med 2x1 år, såfremt at kommunen ønsker det (optionsrettighed). Kontrakten med HedeDanmark A/S indeholder de fleste af kommunens driftsopgaver på vej- og parkområdet, med undtagelse af få mindre opgaver, som maling af skilte og afmærkning af veje, kantstensfejning og brøndtømning. Derudover er enkelte dele af vintertjenesten udliciteret til andre eksterne entreprenører. Foruden disse undtagelser, indeholder kontrakten alle andre driftsopgaver på vej- og parkområdet eksempelvis asfalterparation, vedligeholdelse af rabatter, pleje og renholdning af grønne områder og vedligeholdelse af idrætsanlæg (Favrskov Kommune, Trafik og Anlæg, Niras A/S, 2011). I Tabel 8 gengives en oversigt over udliciteringen i Favrskov Kommune.

Tabel 8.
Oversigt over udlicitering af vej- og parkdrift i Favrskov Kommune.

Entreprise	Totaludbud på vej- og parkområdet
Entreprenør	HedeDanmark A/S
Opgave	Drift og vedligeholdelse af 850 km offentlig vej, 268 km fortove, 5,6 km hæk og 13.142 træer, grønne områder, m.m.
Tidsperiode	4 år + 2 års forlængelse (01/04/2012 til 01/04/2018)
Pris	18,5 millioner kr. årligt (indeksreguleret i år 2015 = 20,4 millioner kr.)
Driftsbesparelse	Omkring 4 millioner kr. årligt svarende til en reduktion på ca. 18 % i forhold til budgetterede driftsudgifter før udbuddet.
Tildelingskriterium	'Økonomisk mest fordelagtige tilbud' (70 % pris og 30 % øvrige kriterier)

Kilder: Dokumenter og interview med Favrskov Kommune

4.3.1 Kontraktens opbygning og indhold

Overordnet er kontrakten inddelt i hver enkelt delopgaver entreprenøren forventes at varetage gennem kontraktperioden. Hver opgave er kategoriseret som enten standard- eller bestillingsopgave. Standardopgaver, henviser til de faste driftsopgaver som entreprenøren *skal* udføre på eget initiativ, gennem hele kontrakten perioden. Bestillingsopgaver, henviser til opgaver der kun udføres på bestilling fra den bestillingsfunktion, som er organiseret i kommunen.

I kontrakten er det beskrevet at der med hver standardopgaver medfølger en fast mængde midler, som entreprenøren skal bruge til at udføre opgaven med. Bestillingsopgaverne tilkøber kommunens

bestillerfunktion efter behov og fra eget budget. I kontraktens udgangspunkt skal hver opgave behandles efter den kategorisering opgaven har, men efter kontraktindgåelsen har der været eksempler på, at nogle af bestillingsopgaver er blevet gjort til standardopgaver med en fasttilknyttet mængde penge. Dette er sket igennem aftaler mellem kommunen og entreprenøren, og har medført at begge parter har reduceret administrative omkostninger i forbindelse med henholdsvis bestilling og fakturering af opgaver (Favrskov interview, 2013).

Udover at kategorisere opgaven (bestilling eller standard), indeholder kontrakten en detaljeret beskrivelse af opgavernes indhold, herunder de kvalitetskrav der stilles til opgaven.

Kvalitetskravene er for den enkelte opgave enten baseret på tilstandskrav eller udførelseskrav.

Tilstandskrav henviser til konkrete kvalitetskrav, som skal være opfyldt gennem hele kontraktperioden. Der kan her være tale om en minimum- og maksimumlængde på græs eller en minimumstilstand på en grusvej. Udførelseskrav henviser til de kvaliteter en opgave skal have, når den er udført (Favrskov Kommune, Trafik og Anlæg, Niras A/S, 2011). Størstedelen af kontraktens kvalitetsbeskrivelser er baseret på tilstandskrav, og kun få opgaver er baseret på udførelseskrav. Det er kommunens opfattelse, at udførelseskrav kan medføre en uhensigtsmæssig anvendelse af ressourcer i forhold til behov. Derudover er udførelseskrav også mindre dynamiske i forhold til tilpasning af indsatsen, hvilket er mere nemt når der anvendes tilstandskrav, hvor det er muligt at tilpasse indsatsen efter skiftende behov (eksempelvis sæsonudsving, m.m.).

I kontrakten blev der ikke nedskrevet formelle *formålsbeskrivelser* eller *udviklingsmål*, men kommunen har haft planer om at udvikle sådanne mål og beskrivelser i fremtiden i forhold til konkrete udviklingstiltag på udvalgte områder (Interview, 2013).

For at sikre kvaliteten i udførelsen af opgaverne indeholder kontrakten et afsnit om kvalitetsopfølgning, som beskriver hvem af parterne, der er ansvarlig for kvalitetssikringen, og hvordan inspektioner skal foregå. Kontrol af kvalitet og opgaveudførelse, skal ifølge kontrakten fungere efter tre principper. For det første som egenkontrol, hvor entreprenøren selv gennemfører kontrollen og dokumentere, at opgaver er udført som beskrevet i kontrakten. For det andet som fælleskontrol, hvor medarbejdere fra kommunen sammen med entreprenøren kontrollerer, at opgaver er udført og kvalitetsbeskrivelser er overholdt. Denne type kontrol sker på kommunens anledning. For det tredje som stikprøvekontrol, hvor kommunen selv kan gennemføre kontrol af

opgavers udførsel og kvalitet (Favrskov Kommune, Trafik og Anlæg, Niras A/S, 2011). I forlængelsen heraf er der forskelle kontrol niveauer, indskrevet i kontrakten:

- 1. Start niveau - opgaven drøftes indgående og kontrolleres omhyggeligt.
- 2. Normalt niveau – kontrol af opgaven en gang om måneden. Denne kontrol foregår som fælleskontrol, hvor begge både entreprenør og Favrskov Kommune deltager.
- 3. Skærpet niveau – kontrollen af opgaven intensiveres, som konsekvens af gentagende overskridelser af kvalitetskrav (Favrskov Kommune, Trafik og Anlæg, Niras A/S, 2011)

Tilknyttet kontrolniveauerne er der et sanktionssystem, hvor konsekvenser af mangelfuld kvalitet og opgaveudførsel opregnes og kan sanktioneres med økonomiske midler. Herunder er der angivet bodssatser ved overtrædelse og gentagende overtrædelser.

I forbindelse med udliciteringen har der endnu ikke været anvendt et kontrolniveau som har været over det normale niveau, hvilket indikerer at entreprenøren har overholdt de forventninger kommunen har haft til kvaliteten af den udførte drift og entreprenørens opfølgning på eventuelle mangler. I forlængelse heraf kan det nævnes at kvalitetskontrollen af opgaverne, typisk er foregået som fælleskontrol, hvor både entreprenør og medarbejdere fra kommunen har deltaget (Favrskov interview, 2013). Selvom om det skærpede kontrol niveau og stikprøvekontroller ikke har været benyttet, vurderes det stadig som værende en centralt del af kontrakten. Mulighederne kan nemlig øge entreprenørens incitament til at udføre opgaverne i overensstemmelse med kvalitetsbeskrivelserne, og dermed undgå at der skal anvendes øget kontrol og sanktioner. Generelt vurderes det, at både entreprenøren og kommunen er meget interesserede i at have et dynamisk og pragmatisk samarbejde, fremfor et samarbejde baseret på ensidig kontrol og sanktioner. Kontrakten er meget omfattende og løber over en forholdsvis lang periode, hvilket styrker vigtigheden at et konstruktivt samarbejde.

Foruden opgavebeskrivelse og kontrolprocesser, indeholder kontrakten også sociale krav og krav til HedeDanmark A/S' medarbejdere og ledere. De sociale krav henviser til, at HedeDanmark A/S i kontraktperioden i videst mulig omfang, skal ansætte personer med nedsat arbejdsevne, som ikke kan deltage på arbejdsmarkedet på lige vilkår med andre. Ydermere stilles der krav til, at der skal være ansat en lærling inden for det grønne område i kontraktperioden. Kontraktens krav til

medarbejdere og ledere henviser til, at HedeDanmark A/S' personale skal være fagligt kvalificerede til at løses kommunens driftsopgaver, dette skal dokumenteres i form af uddannelsesbeviser og certifikater. Lederne der varetager kontrakten og er i kontakt med bestillerfunktionen i Favrskov Kommune, skal ligeledes være kvalificerede og have erfaring samt beslutningskapacitet, således samarbejdet kan fungere effektivt (Favrskov Kommune, Trafik og Anlæg, Niras A/S, 2011).

Generelt danner kontraktgrundlaget udgangspunktet for, at Favrskov Kommune og HedeDanmark A/S har en klar angivelse af den formelle arbejdsdeling og opgaveansvar parterne imellem.

Samtidig har begge parter vist villighed til at udvikle kontrakten og samarbejdet, hvis der i takt med at forløbet af entreprisen, har vist sig at være eksempelvis effektiviseringsmuligheder. Samarbejdet mellem kommunen og entreprenøren har været centralt for at udliciteringen har fungeret.

Samarbejdet beskrives mere indgående i det næste afsnit.

4.4 Samarbejdet mellem Favrskov Kommune og den eksterne entreprenør

4.4.1 Samarbejdets formelle udgangspunkt

Samarbejdet bygger til dels på kontrakten mellem Favrskov Kommune og HedeDanmark A/S, hvor de gensidige forventninger til samarbejdsrelationen er nedskrevet. Begge parter havde derfor fra kontraktperiodens start nogenlunde samme opfattelse af, hvordan samarbejdet skulle være.

I kontrakten nævnes forskellige mål og visioner for samarbejdet, hvor de mest centrale er:

- At skabe et samspil mellem forvaltning og udfører med fokus på en åben og ærlig dialog.
 - Driftsopgaven skal udvikles og optimeres for såvel brugere, forvaltning samt entreprenør.
 - Opgaven tilrettelægges således, at de ressourcer, der er til rådighed, udnyttes bedst muligt.
- (Favrskov Kommune, Trafik og Anlæg, Niras A/S, 2011)

Fra kontraktperiodens start var der lagt vægt på et samarbejde præget af åbenhed og dialog, og som kunne danne grundlag for at *udvikle og optimere*, således at ressourcer blev udnyttet bedst muligt. Dette betød, at der foruden kontraktens fastsatte rammer og arbejdsbeskrivelser også var mulighed for, at samarbejdet kunne udvikle sig til gavn for begge parter (samarbejdets udvikling beskrives i afsnit 4.4.2).

Rammerne for samarbejdet er ligeledes nedskrevet i kontrakten. Favrskov Kommune og HedeDanmark A/S holder månedlige driftsmøder og har derudover ét årligt evaluerings- og planlægningsmøde. På driftsmøderne gøres der status på arbejdet med bestillings- og standardopgaver, samtidig med at den generelle drift diskuteres med henblik på nye udviklingstiltag og det løbende samarbejde. De månedlige driftsmøder er centrale for samarbejdet mellem entreprenøren og kommunen, og vurderes af kommunens forvaltning at

driftsmøderne "(...)udmønter sig i et konstruktivt og tæt samarbejde om opgaveløsningen."

(Favrskov Kommune, 2016).

På årsmødet evalueres samarbejdsformen og det forgangne års opgaver, samtidig opsættes der budgetrammer for næste års opgaver. Udover de skemalagte møder i mellem kommunen og entreprenøren, eksisterer der daglig kontrakt mellem kommunens bestillere og deres faste

kontaktperson i HedeDanmark A/S. Dette med henblik på nye bestillingsopgaver, kommende besigtigelser eller orientering om igangværende opgaver inden for standardydelse (Favrskov Kommune, Trafik og Anlæg, Niras A/S, 2011).

4.4.2 Udviklingen i samarbejdet

Grundlæggende kom samarbejdet mellem parterne godt fra start, hvilket blandt andet, skyldes klare og konkrete samarbejds- og opgavebeskrivelser. Samtidig har medarbejderne i kommunen, haft en positiv og pragmatisk indstilling til samarbejdet med den private entreprenør, på trods af at udliciteringen mødte stor modstand fra medarbejderne, før kontrakten blev indgået.

Kommunens medarbejdere har efterfølgende oplevet, at samarbejdet med entreprenøren har været positivt og dynamisk, hvor begge parter har haft en gensidig lyst og vilje til at få tingene til at fungere. Medarbejdere fra kommunen beskriver samarbejdet med entreprenøren således: *"Jeg vil karakterisere vores samarbejde som et 'mønstersamarbejde', Både udfører og bestiller strækker sig ret langt for at få tingene til at fungere. Det er det, som har gennemsyret hele vores samarbejde. Det er det at vi vil det her, og at vi vil have det til at fungere – og det har været målet helt fra starten af. Vi har ikke kigget tilbage på hvordan det er blevet gjort før, men været åbne over for den nye entreprenør."* (Interview, 2013).

Der har dog også været udfordringer i forbindelse med samarbejdet mellem kommunen og entreprenøren. I begyndelsen af kontraktperioden, oplevede parterne startvanskeligheder omkring kontraktens bestillingsopgaver. Mange af bestillingsopgaverne er mindre opgaver, både i omfang og i økonomisk tyngde, og ved kontraktperiodens start var der ikke sikkerhed for omfanget og tidspunktet af bestillingsopgaver, afgivet fra bestillersiden til entreprenøren. Det betød fra bestillerfunktionens side, at der blev brugt en hel del administrative kræfter på både at bestille og fakturere mange mindre opgaver. Fra HedeDanmark A/S' side medførte det også meget administration, samtidig med at planlægningen af arbejdsopgaver ikke kunne tilrettelægges optimalt.

Som løsning på problemet udviklede parterne i samarbejde et internt koncept kaldet 'NemDrift'. Konceptet betød, at man fra bestillerfunktionens side samlede bestillingsopgaver i klynger, således

at HedeDanmark A/S havde mulighed for, at fortage en mere rationel planlægning af opgaverne⁹. HedeDanmark A/S fakturerer ligeledes mange små bestillingsopgaver som en samlet faktura, for at mindske bestillerfunktionens administrative byrde ved fakturering (Interview, 2013). Derudover blev der konstrueret en mulighed for, at HedeDanmark A/S inden for en beløbsgrænse på 10.000 kr., selv kunne foretage og rekvirere bestillinger, såfremt det ligger inden for kontraktens opgavebeskrivelser (Interview, 2013).

I kontraktforløbet blev samarbejdet mellem kommunen og entreprenøren udviklet yderligere på en række punkter, herunder gennem en videreudvikling af konceptet ”NemDrift” samt øget brug af fælles IT-plattform (SharePoint), som gjorde det muligt at dele information og viden mellem parterne og få et større fokus på områdeudvikling. I forhold til områdeudvikling var det hensigten, at samarbejdet på forsøgsbasis skal indeholde en gennemgang af udvalgte områder i forhold til optimeringer af driften, samt hvordan områderne kan gøres mere attraktive i forhold til brug og borgerne. Denne udvikling anses som værende central i henhold til at medarbejderne i bestillerfunktionen, fortsat kan opretholde deres store kendskab til lokalområdet (Interview, 2013). I forlængelse heraf nævnes også, at medarbejdere fra bestillerfunktionen ofte er med på fælles kontrol/tilsyn, da det ligeledes bidrager til at man kan fastholde kendskabet til kontraktens opgaver og deres omfang (Interview, 2013).

Processen med at udvikle samarbejdet kan overordnet beskrives som en fortløbende læringsproces, hvor parterne tilpasser opgaver og aktiviteter løbende i takt med at *”Der bliver skabt erfaringer hen ad vejen.”* (Interview, 2013).

4.4.3 HedeDanmark A/S’ vurdering af samarbejdet

Overstående beskrivelser, om det konstruktive samarbejde og kontraktens udfordringer, genkendes hos HedeDanmark A/S, som forklarer at *”mange opgaver skulle justeres hen ad vejen”*, eksempelvis har der været tilfælde hvor, et græsareal ikke har været registreret korrekt, således at dele af græsarealet ikke blev klippet. Når sådanne fejl opdages, har kommunen og entreprenøren været gode til at finde en fælles løsning på problemet, og tilrettet opgavebeskrivelserne således at opgaverne kunne udføres i overensstemmelse med de faktiske behov. HedeDanmark A/S forklarer,

⁹ Primært bestillingsopgaver tilknyttet vejvedligehold, da dette området har den største økonomiske tyngde (Favrskov interview, 2013)

at grunden til at udliciteringen har fungeret og at driftsopgaverne er blevet løst tilfredsstillende skyldes at samarbejdet ”bygger på tillid og åbenhed, og fordi der er ydet en flot indsats af kollegaerne i Favrskov og resten af HedeDanmark” (HedeDanmark, 2013).

4.4.4 Årsager til det velfungerende samarbejde

Samarbejdet mellem parterne beskrives som et ’mønstersamarbejdet’, hvor udfordringer er løst i fællesskab (jf. eksemplerne i forudgående afsnit). Der kan opridses flere årsager til det velfungerende samarbejde:

De nedskrevne beskrivelser om mål og visioner for samarbejdet har dannet et vigtigt fundament for samarbejdet, fordi beskrivelserne har givet klarhed, om den ønskede tilgang hos begge parter til håndtering af samarbejdet og eventuelle udfordringer. Begge parter har fra start haft både økonomiske og driftsmæssige interesser i, at få samarbejdet til at fungere bedst muligt. Denne indstilling har ført til innovative løsninger og udvikling af arbejdsmetoder, som har effektiviseret og forbedret den eksisterende drift. I forbindelse med den løbende dialog og samarbejdet mellem parterne har de månedlige driftsmøder mellem kommunen og entreprenøren været centrale. Afholdelse af driftsmøder har været vigtige for at løse uenigheder og udfordringer, samtidig med at driftsmøderne også har givet mulighed for udveksling af viden, drøftelse af udviklingstiltag og optimeringer af den daglige drift. De indskrevne sanktionsmuligheder i kontrakten giver et bagvedliggende incitament til at indgå i dialog og få samarbejdet til at fungere, fordi sanktionsmulighederne angiver en række mulige – og for begge parter uønskede – konsekvenser ved mangler i opgaveudførelsen. Endelig har det store kendskab til lokalområdet som medarbejderne i kommunen og HedeDanmark A/S besidder, været et aktiv i samarbejdet. Den eksisterende erfaring og kendskab til Favrskov Kommune blandt de virksomhedsoverdragne medarbejdere har bidraget konstruktivt til samarbejdet, uden at have modvirket udviklingen og innovationen.

4.5 Resultater fra udliciteringen

Favrskov Kommunes totaludbud af vej- og parkområdet resulterede i en samlet årlig besparelse på 4 millioner kr., hvilket var en besparelse på omkring 18 % i forhold til de tidligere omkostninger. Besparelsen var større end kommunen havde forventet, og faldt på daværende tidspunkt på et tørt sted, fordi kommunen stod med den budgetmæssige udfordring at skulle spare i omegnen af 100 millioner kr. på tværs af alle sektorer.

Den samlede årlige driftsbesparelse ved udbuddet var i første omgang beregnet til cirka 4,3 mio. kr. om året fra 2013 og i de efterfølgende år. Udbuddet indeholdt oprindeligt en sænkning af plejeniveauet på en række græsarealer i kommunen. På grund af den store samlede besparelse på hele udbuddet blev sænkning af plejeniveauet tilbagerullet og den samlede årlige besparelse, der blev indregnet i budgettet for 2013-16, var på 4,0 mio. kr.

Kontraktsummen på entreprisen var 18,5 millioner kr. i 2012, men fordi kontraktsummen indeksreguleres hvert år var summen steget til 20,4 millioner kr. i 2015. Kontrakten vurderes stadig til at give en årlig besparelse på omkring 4 millioner kr. i forhold til det oprindelige udgangspunkt. På baggrund af erfaringer fra andre kommuner forventes det, at potentialet for yderligere besparelser er mindre næste gang entreprisen udbydes i 2018 (Favrskov Kommune, 2015).

Udover den årlige besparelse ved udliciteringen, tjente kommunen et engangsbeløb på omkring 7 millioner kr. ved salg af maskiner som kommunen tidligere havde brugt i forbindelse med arbejdsopgaver på vej- og parkområdet.

Opfattelsen hos medarbejderne i Favrskov Kommune er at udlicitering af vej- og parkområdet ikke har ført til at kvalitetsniveauet af driftsopgaverne er faldet. Den private entreprenør har igennem kontraktperioden overholdt de gældende kvalitetskrav for hver delopgave. I udliciteringen har kommunens grønne områder endda fået et væsentligt kvalitetsløft, fordi kommunen valgte at investere dele af første års besparelse fra udliciteringen i omlægninger af forfaldne og tilgroede arealer, anlæg af nye beplantninger, m.m.

Samarbejdet mellem kommunen og entreprenøren har fungeret godt, og der har mellem parterne været en konstruktiv dialog, som har ført til en effektiv opgaveløsning. Desuden har der i samarbejdet været et unikt fokus på udvikling af nye arbejdsmetoder, som har medført at nye innovative løsninger har kunnet implementeres på området. Eksempler herpå er ”NemDrift” konceptet som har sikret en mere jævn opgaveløsning og færre administrative opgaver, den fælles fildelingsplatform ”SharePoint” og det borgervendte it-system ”GivEtPraj”, hvor kommunens borgere har kunnet henvende sig direkte til entreprenøren, hvis de eksempelvis opdager et hul i vejen (Favrskov Kommune, 2016).

I forbindelse med udliciteringen var der en række overvejelser omkring, hvordan entreprenøren ville forholde sig til virksomhedsoverdragelsen af medarbejderne fra Vej og Park. I alt var der med kontrakten stillet i udsigt at 42 medarbejdere skulle virksomhedsoverdrages, men i praksis blev kun 26 af medarbejdere overflyttet, mens 9 blev afskediget som følge af en økonomisk rationalisering af opgaven. De resterende medarbejdere fandt enten nyt job eller gik på efterløn.

Medarbejderne i Vej og Park var før udliciteringen meget imod udsigten til at vej- og parkområdet skulle konkurrenceudsættes. De var blandt andet bekymret for, at en privat entreprenør ikke ville tage et socialt ansvar i forhold til praktikanter, personer i jobtræning og personer med nedsat arbejdsevne. Vej og Park havde selv en tradition for at tage et stort socialt ansvar og samtidig samarbejde gennemgående med kommunens jobcenter. Da udlicitering trådte i kraft var der i kontrakten indskrevet sociale krav, som skulle sikre at entreprenøren påtog sig et socialt ansvar som del af entreprisen. I løbet af kontraktperioden har entreprenøren overholdt kontrakten i forhold til det sociale ansvar, men også på egen hånd udvist et socialt ansvar. I 2013 lavede HedeDanmark A/S en fast aftale med kommunens jobcenter om nytteaktivering. I 2015 blev aftalen med kommunens jobcenter udvidet med en aftalen om at have flygtninge ansat i praktik som en del af et større integrations- og introduktionsforløb. Entreprenøren forklarer valget om at have flygtninge ansat i praktik således *”Som en stor dansk arbejdsplads er dette en opgave, vi bør kunne løfte og få os nogle erfaringer med. Ikke alene for flygtningens skyld, men i ligeså høj grad for vores egen skyld. Jeg tror, at vores kunder fremover stiller krav om, at vi er med til at tage et socialt ansvar. Derfor er det naturligt, at vi, ikke kun i ord, men også i handling viser, at vi er klar til at påtage os disse opgaver”* (John Iskov, 2015, HedeDanmark A/S).

I forhold til organiseringen af arbejdet, kan de virksomhedsoverdragede medarbejdere godt mærke at arbejdsgangene er blevet effektiviseret og dagligdagen mere travl. En medarbejder forklarer blandt andet at: *”HedeDanmark kører tingene anderledes (...) her er alt sat i system, og man får straks svar på sine spørgsmål. Men jeg har haft forrygende travlt det seneste år, fordi jeg har et større område at tage vare på.”* (Randers Amtsavis, 2013).

Favrskov Kommunes byråd valgte den 24. juni i 2015 at forlænge kontrakten med entreprenøren i 2 år, således at kontrakten løber til den 1. april 2018. Generelt er kommunes politikere tilfredse for udliciteringen af vej- og parkområdet, især med tanke på den store økonomiske besparelse, som ikke bare har fastholdt, men også løftet kvaliteten på vej- og parkområdet.

Kommunens medarbejdere ser overordnet to grunde til, at det er muligt for den private entreprenør at udføre driftsopgaverne billigere og med samme kvalitetsniveau som tidligere:

- 1) Entreprenøren har været mere effektiv end kommunen til at anvende flere underentreprenører, hvilket har betydet at de mest omkostningseffektivt underentreprenører løbende anvendes og de samlede omkostninger dermed reduceres.
- 2) Entreprenøren har organiseret arbejdet mere rationelt og effektivt end Vej og Park gjorde tidligere. Samtidig er vejopgaverne blevet overtaget af mere professionelle aktører end Kommunen (Interview, 2013). I forbindelse med en mere rationel organisering af arbejdet er der reduceret i antallet af medarbejdere, som anvendes til at løse opgaverne.

På baggrund af sammenligning af tilbud fremgik det, at vejområdet havde en særlig betydning for at HedeDanmark A/S' tilbud var billigere end Favreskov Kommunes kontrolbud. HedeDanmark A/S havde en markant billigere pris end kommunen på vejområdet, mens kommunen var en smule billigere end entreprenøren på parkområdet. I Favrskov Kommune har det derfor været økonomisk fordelagtigt at udbyde til den private entreprenør, fordi den private entreprenør har været i stand til at organisere og rationalisere driften på vejområdet meget mere effektivt end kommunen selv.

4.6 Dokumentation

Danmarks Statistik (2016). *Folketal*. Hentet fra www.statistikbanken.dk/BY1

Danske Kommuner (2016). *Favrskov Kommune*. Hentet fra

www.danskekommuner.dk/Borgmesterfakta/Ny_struktur/Region-Midtjylland/Favrskov-Kommune/

Favrskov Kommune (2015). *Forlængelse af kontrakt mellem Favrskov Kommune og HedeDanmark A/S - ÅBENT*. PolitikSagsnr: 710-2010-43742. Dok.nr: 710-2015-162598.

Favrskov Kommune (2011). *Konkurrenceudsættelse af Vej og Parks opgaver – ÅBENT*. Sagsnr: 710-2010-43743. Dok.nr: 710-2010-227026.

Favrskov Kommune, Trafik og Anlæg, Niras A/S (2011). *Drift og vedligeholdelse af grønne områder, veje mv. – Samarbejdsform*.

Favrskov Kommune, Trafik og Anlæg, Niras A/S (2011). *Drift og vedligeholdelse af grønne områder, veje mv. – Arbejdsbeskrivelse*.

Favrskov Kommune (2015). *Råd, nævn og udvalg*. Hentet fra www.favrskov.dk/kommunen/raad-naevn-og-udvalg-0.

Favrskov Kommune (2016). Organisationsdiagrammer over Favskov Kommune. Hentet fra www.favrskov.dk/sites/default/files/fvr_all_03-05-2016.pdf.

Favrskov Kommune og HedeDanmark A/S (2013). *Samlet udbud af vej og park i Favrskov Kommune*. Politisk Forum, Kommunernes Landsforening. Hentet fra http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_61705/cf_202/Samlet_udbud_af_vej_og_park_i_Favrskov_Kommune_-__.PDF.

FavrskovPosten (2011). *Vej og Park privatiseres til april*. Hentet fra <http://favrskov.lokalavisen.dk/vej-og-park-privatiseres-til-april-/20111124/artikler/711299804/1494>.

HedeDanmark (2013). *Samarbejdet mellem HedeDanmark og Favrskov godt fra start*. Nyt fra Grøn service. Hentet fra <http://www.hededanmark.dk/Nyheder-og-presse.8294/Samarbejde-mellem-HedeDanmark-og-Favrskov-godt-fra-start-.379.aspx>.

HedeDanmark (2015). *En naturlig opgave*. Spiren - HedeDanmarks virksomhedsblad. Birgitte Sætre Vejlby. Hentet fra https://www.favrskov.dk/sites/default/files/spiren_naturlig_opgave.pdf.

- HedeDanmark (2015). *HedeDanmark giver Favrskov milliongevinst på grøn pleje*. Nyt fra Grøn service. Hentet fra <http://www.hededanmark.dk/Nyheder-og-presse.8294/HedeDanmark-giver-Favrskov-millongevinst-p%C3%A5-gr%C3%B8n-pleje.592.aspx>.
- Interview (2013). *Forskningsinterview med Vej og Park i Favrskov Kommune*. Aalborg Universitet.
- Midtjyllandsavis (2011). *Måske bedre service efter udbud*.
- Niras A/S (2011). *Drift og vedligeholdelse af grønne områder, veje mv*. Notat - evaluering af udbuddet. Favrskov Kommune, Trafik og Anlæg.
- Randers Amtssavis (2011). *Følelsesladet farvel til Vej og Park*. Hanne Bliksted.
- Randers Amtssavis (2013). *HedeDanmark langt bedre end frygtet* (22. april). Hanne Bliksted. Hentet fra www.amtsavisen.dk/favrskov/hededanmark-langt-bedre-end-frygtet.
- Teknik og Miljø (2010). *Kommissorium - Konkurrenceudsættelse af Vej og Parks opgaver*. Favrskov Kommune, Sagsnr: 710-2010-43743. Dok.nr: 710-2010-214210
- Teknik og Miljø (2011). *Konkurrenceudsættelse af Vej og Parks opgaver*. Favrskov Kommune. Sagsnr: 710-2010-43743, Dok.nr: 710-2010-227026.
- Teknik og Miljø (2008). *Udbudstrategi for vej- og parkdrift*. Favrskov Kommune. Sagsnr: 710-2007-45008.
- Trafik og Veje (2012). *Favrskov Kommune bag omfattende konkurrenceudsættelse*. Allan Therkelsen og Jens Chr. Binder. Hentet fra www.asp.vejtid.dk/Artikler/2012/05/6327.pdf.
- Århus Stiftstidende (2011). *Enigt udvalg udliciterer Vej og Park*. Jan Bjerre Lauridsen. Hentet fra www.stiften.dk/favrskov/enigt-udvalg-udliciterer-vej-og-park.
- Århus Stiftstidende (2013). *Fint parløb om veje og grønne områder*. Hanne Bliksted. Hentet fra www.stiften.dk/favrskov/fint-parloeb-om-veje-og-groenne-omraader.
- Århus Stiftstidende (2015). *HedeDanmark får to år mere i det grønne*. Hanne Bliksted. Hentet fra www.stiften.dk/favrskov/hededanmark-faar-to-aar-mere-i-det-groenne.

5 SKIVE KOMMUNE

5.1 Læsevejledning

”Formålet [med udliciteringen], var at få både billigere og bedre vejvedligeholdelse – og det har vi opnået.”

(Citat, Park og Vej, Skive Kommune)

På vejområdet har Skive Kommune opnået bemærkelsesværdige økonomiske resultater, ved at udlicitere vejvedligehold på henholdsvis en funktionskontrakt for vejene i kommunens landzoner og en partneringskontrakt for veje og andre arealer i byzonerne. Ved udbud på vejområdet i henholdsvis 2013 og 2015 er der samlet set opnået besparelser i forhold til de budgetterede udgifter på ca. 50 %. Samtidig har funktionskontrakten i sine første år medført et betydeligt kvalitetsløft af vejene gennem nye belægninger i Skive Kommunes landzoner, mens kvaliteten af det udførte arbejde i begge kontrakter generelt vurderes til at være høj. På parkområdet anvendes udbud hovedsageligt til at prisafprøve omkostningsniveauer og identificere effektiviseringspotentialer i egen driftsorganisation.

Dette casestudie beskriver baggrund, forløb og resultater ved udliciteringerne på vejområdet samt anvendelse af udbud på parkområdet i Skive Kommune. Casestudiet fremhæver blandt andet mulige årsager til de økonomiske effekter herunder: anvendelse af nye kontrakttyper, markedsdynamik, metodefrihed, en langsigtet driftsøkonomisk sammentænkning i planlægningen af investering og drift hos private samt et skift til et mere entydigt fokus på selve driftsopgaven. Casestudiet fremhæver også behovet for dialog, samarbejde og læring på tværs af den offentlige myndighed og de private firmaer i forhold til at anvende nye kontrakttyper.

Casestudiet er gennemført i 2016 og bygger på informationer fra gruppeinterview med forvaltningen i Skive Kommune, gennemgang af kommunale dokumenter, pressemeddelelser og andet skriftligt materiale, samt en række statistiske baggrundsoplysninger.

5.2 Udlicitering på park- og vejområdet i Skive Kommune

5.2.1 Om Skive Kommune

Den 1. januar 2007 blev den nuværende Skive Kommune etableret som et resultat af Kommunalreformen, da tre mindre kommuner (Sallingsund, Spøttrup og Sundsøre) blev lagt ind under den daværende Skive Kommune (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005, s. 54). Skive Kommune er geografisk placeret i Region Midtjylland, og havde i første kvartal 2016 et indbyggertal på 46.639 personer (Danmarks Statistik, 2016). Skive Kommune dækker over et areal på i alt 691 kvadratkilometer, hvoraf en meget stor del udgøres af landzoner. Næsten halvdelen af kommunens befolkning bor i Skive by (20.617 indbyggere i 2016) mens den øvrige befolkningen er spredt i en række mindre byer, hvoraf Højslev Stationsby (2.812 indbyggere) og Glyngøre (1.506 indbyggere) er de to største. Skive Kommune har politisk set været domineret af henholdsvis Socialdemokratiet og Venstre. Venstre udgør i dag det største enkeltstående parti i byrådet (med 12 ud af i alt 27 medlemmer) og har haft borgmesterposten siden kommunalsammenlægningen i 2007. I den tidligere Skive Kommune var byrådet historisk set domineret af Socialdemokratiet. Kommunens politisk-administrative system er i dag indrettet som et udvalgsstyre, hvor der udover økonomiudvalget, er nedsat i alt seks stående udvalg samt en række særlige udvalg. Forvaltningen er ud over et byrådssekretariat og en række stabsfunktioner opdelt i Kultur- og Familieforvaltningen, Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen samt Teknisk Forvaltning (Skive Kommune, 2016b). Park- og vejområdet er organiseret under Teknisk Forvaltning.

5.2.2 Park- og vejområdet efter kommunalreformen

Kommunesammenlægningen i 2007 betød at forvaltningen i den nye Skive Kommune, gennemgik en omfattende og længerevarende harmoniserings- og rationaliseringsproces. På park- og vejområdet blev arbejdsopgaver og –metoder redefineret og tilpasset på tværs af de gamle geografiske, administrative og organisatoriske skel. Eksempelvis var de fysiske registreringer af veje, grønne områder og andre arealer forskellig i omfang og metode på tværs af de tidligere kommuner. Organisatorisk omfattede harmoniseringen en sammenlægning af opgaver og medarbejdere fra i alt 5 tidligere organisationer, herunder Viborg Amt og de fire gamle kommuner: Skive, Sallingsund, Spøttrup og Sundsøre. En løbende rationalisering af driftsorganisationen har blandt andet betydet, at antallet af medarbejdere i marken er blevet reduceret med næsten en tredjedel. Siden 2007 er driftsorganisationen gået fra at have ca. 120 medarbejdere til at have ca. 85

medarbejdere i marken (Interview, 2016). Herudover har der i Kommunens budgetforlig indgået løbende reduktioner i budgettet til driftsafdelingen i Park og Vej. I 2014 indgik der eksempelvis en 1 % reduktion af budgettet svarende til 710.000 kr. (Skive Kommune., 2014b).

Park- og vejområdet i Skive Kommune er i dag (2016) organiseret som en del af Drift og Anlæg i Teknisk Forvaltning og administreres af afdelingen Park og Vej. Park og Vej varetager en stor del af kommunens drifts- og anlægsopgaver på det tekniske område. I budgettet for 2015 var Park og Vej det område under Teknik og Miljøudvalget, som samlet set havde den største budgetpost på 68 ud af i alt 123 millioner kr. (Skive Kommune, 2015).

Park og Vej er organiseret i henholdsvis en drifts- og en administrationsafdeling, som geografisk er placeret to forskellige steder i Skive Kommune. Driftsafdelingen har dog flere materialegårde med værksteder på forskellige lokationer i Skive Kommune. Organiseringen af park- og vejområdet i Skive Kommune kan overordnet beskrives som en 'bestiller-udfører' model. Der er dog et tæt samarbejde på tværs af drift og administration i forhold til varetagelse af kommunens overordnede interesser og løsning af arbejdsopgaver på park- og vejområdet (Skive Kommune - Teknisk forvaltning, 2015).

Den nuværende formelle organisationsstruktur i Park og Vej blev til ved en organisationsændring i 2015. Strukturen i organisationen blev ændret for blandt andet at understøtte samarbejde i ledelsen og internt i formandsgrupperne, skabe større synlighed, gennem intern og ekstern kommunikation samt etablere samarbejder udadtil med borgere, entreprenører og kunder (Skive Kommune - Teknisk forvaltning, 2015). Styring af økonomi og opgaver i Park og Vej understøttes digitalt via IT-baserede administrationsplatforme.¹⁰ De IT-baserede administrationsplatforme bruges både til at planlægge arbejde og lave opfølgning på arbejde. Dertil laves der en månedlig opfølgning af økonomien i Park og Vej for at sikre at budgetterne overholdes (Skive Kommune - Teknisk forvaltning, 2015).

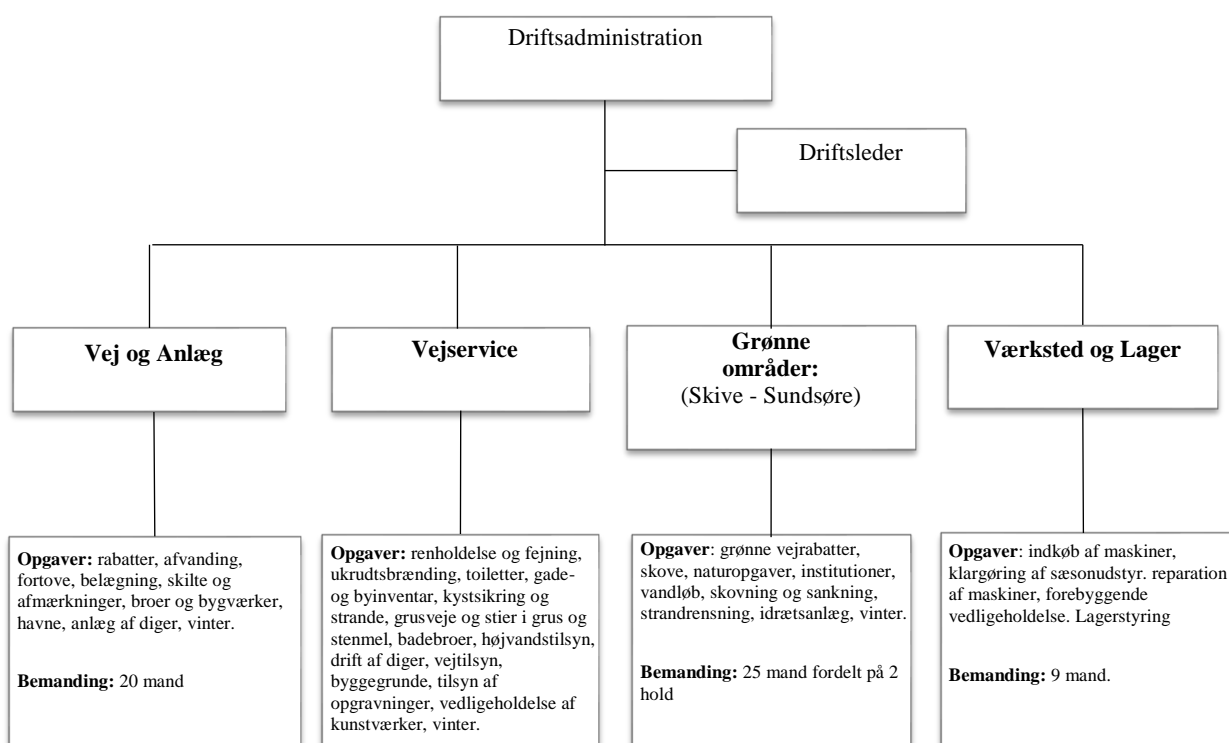
Den administrative afdeling i Park og Vej beskæftiger 12 medarbejdere og består af de tre underafdelinger: Trafik og Havne, Vejmyndigheder og -Drift og Landskab og Grønne områder. Driftsafdelingen i Park og Vej beskæftigede i 2014-15 cirka 100 medarbejdere i sommerperioden

¹⁰ Microsoft Project og PRISME

og lidt færre i vinterperioden (Skive Kommune - Teknisk forvaltning, 2015). Figur 4 gengiver den formelle organisationsstruktur samt fordeling af driftsopgaver i driftsafdelingen. Driftsafdelingen ledes af en driftsleder og seks administrative medarbejdere. Ledelsens funktion er primært at sørge for at budgetter overholdes og at Park og Vej implementerer de overordnede målsætninger og politikker, som Skive Kommune har vedtaget for området. Driftsafdelingens primære opgaver er defineret i fire funktionsområder, som i alt beskæftiger ca. 80 medarbejdere. Funktionsområderne ledes hvert af en formand og er opdelt i "Vej og anlæg", "Vejservice", "Grønne områder – Skive og Sundsøre" og "Grønne områder – Spøttrup og Sallingsund". Hvert funktionsområde bestyres endvidere i det daglige af en formand. Udover driftsafdelingens administration har afdelingen værksteder og lagerafsnit tilknyttet, som drives af en værkfører og seks lager/værkstedsmedarbejdere (Skive Kommune – Teknisk Forvaltning, 2015).

Figur 4.

Organisationsdiagram af driftsorganisation i Park og Vej, Skive Kommune per 1. januar 2015.



Noter: Grønne områder er opdelt i to funktionsområder for henholdsvis Skive – Sundsøre og Spøttrup – Sallingsund.

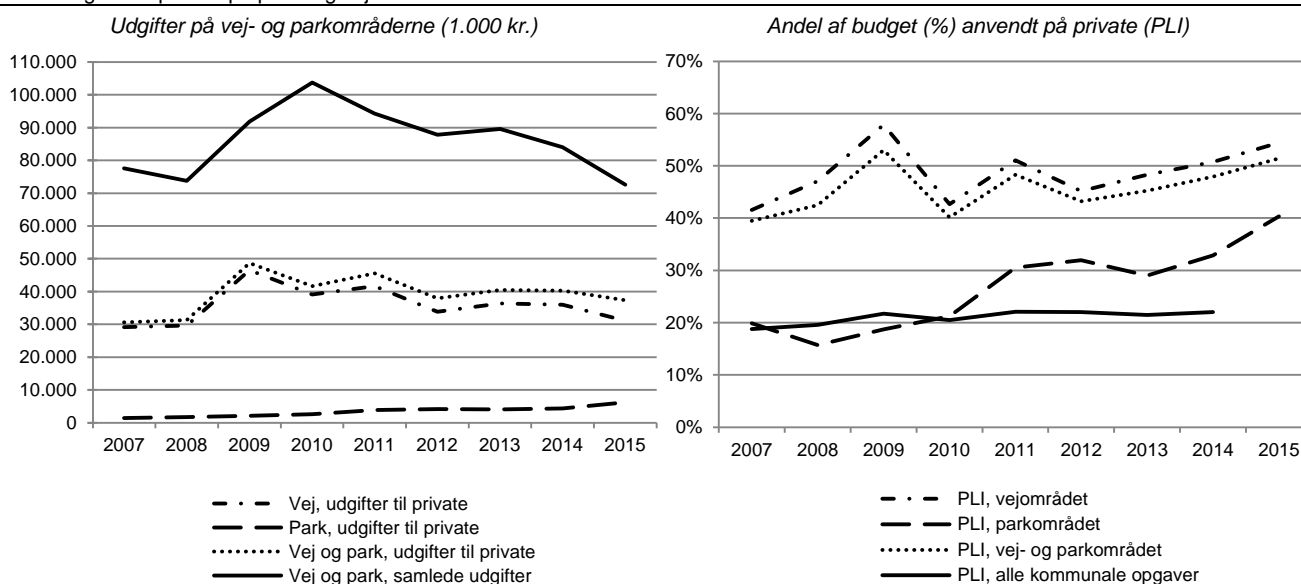
Kilder: Skive Kommune - Teknisk forvaltning (2015).

Samlet set varetager Park og Vej en række meget alsidige og specialiserede driftsopgaver i Skive Kommune. De opgaver, der er udliciteret på vejområdet, bliver primært forvaltet af den administrative del af Park og Vej. Det er også på dette niveau, at ansvaret er placeret for styringen af driftskontrakter mellem Skive Kommune og private entreprenører. Endvidere varetages en række kontrol- og tilsynsopgaver i forbindelse med de udliciterede opgaver af medarbejdere, som er placeret i områderne 'vejservice' og 'vej og anlæg' (jf. Figur 4). Forvaltningen af den udliciterede drift er således i det daglige arbejde delt mellem drift- og administrationsafdelingen i Park og Vej.

5.2.3 Overordnet udvikling i udlicitering

I Skive Kommune er anvendelsen af udbud og udlicitering på park- og vejområdet øget betydeligt siden kommunesammenlægningen i 2007. Større opgaver og mere ansvar er blevet overdraget fra Kommunen til private entreprenører på park- og vejområdet. Samtidigt med en øget anvendelse af udbud og udlicitering har det økonomiske omfang af de overdragne driftsopgaver på park- og vejområdet været faldende fra knap 49 mio. kr. i 2009 til knap 37 mio. kr. i 2015. Dog er det økonomiske omfang i 2015 stadig markant større end omfanget i årene lige efter kommunesammenlægningen (2007 og 2008).

Figur 5.
Driftsudgifter til private på park- og vejområdet i Skive Kommune 2007-2015.



Kilde: Danmarks Statistik (REGK31) og Kommunale Nøgletal (PLI 2007-2014). Udgifter opgjort i løbende tal (ukorrigerede). Tallene for parkområdet omfatter poster på den kommunale kontoplan for hele det 'grønne område', inkl. natur, skov, parker og grønneområder samt vandløb. Tallene for vejområdet omfatter bl.a. poster på den kommunale kontoplan vedr. fælles formål, belægnings, vejledligehold og vintertjenester.

I 2007 var det økonomiske omfang af budgettet, der anvendtes på private på knap 31 mio. kr. Faldet i perioden fra 2009/10 skal endvidere ses i lyset af et endnu større fald i de totale udgifter til park- og vejområdet fra knap 104 mio. kr. i 2010 til knap 73 mio. kr. i 2015. Opgjort i ukorrigerede tal lå de samlede driftsudgifter på park- og vejområdet i 2015 på niveau med udgifterne i årene 2007/2008.

Samlet set er der anvendt en stigende procentandel af driftsbudgetterne på park- og vejområdet til private entreprenører i perioden fra 2007 til 2015. Da de samlede driftsudgifter på park- og vejområdet samtidigt har været faldende i perioden 2010-2015, så har det økonomiske omfang målt i kroner og ører af opgaver, der løses af private dog været faldende fra ca. 50 mio. kr. i 2010 til ca. 37 mio. kr. i 2015. Perioden 2007 til 2015 indeholder dog også meget store udsving og væsentlige forskelle mellem vejområdet og parkområdet. De samlede udgifter på park- og vejområdet for 2010 er eksempelvis præget af store ekstraordinære udgifter til vintertjeneste (knap 31 mio. kr. mod 11-12 mio. kr. i det forudgående og efterfølgende år) samt forhøjede udgifter til vejbelægninger købt hos private i 2009 og 2011 på henholdsvis 22 og 24 mio. kr.

På parkområdet fremstår tendensen til en stigende anvendelse af budgettet på private mere jævn og entydig end på vejområdet. Andelen af budgettet på parkområdet, der er anvendt på private, er steget fra omkring 20 % i 2007 til omkring 40 % i 2015. I kroner og ører har stigningen været fra 1,7 mio. kr. i 2007 til 6,2 mio. kr. i 2015. På vejområdet er andelen af budgettet, der anvendes på private, steget fra 42 % i 2007 til 54 % i 2015.

Set i forhold til den samlede andel af det kommunale driftsbudget, der er anvendt på private i Skive Kommune i perioden 2007-2014, er udviklingen på park- og vejområdet markant. I perioden 2007-2014 er andelen af det kommunale driftsbudget, der er anvendt på private i Skive Kommune steget mere moderat fra knap 19 % til 22 %.

5.3 Anvendelse af udbud på parkområdet

Driften på parkområdet i Skive Kommune er overvejende varetaget af kommunens egne medarbejdere under Park og Vejs driftsorganisation. Strategien i forhold til anvendelse af udbud og

udlicitering på parkområdet er præget af målsætninger om at lave benchmark, i form af at afprøve priser, og løbende effektivisere egen driftsorganisation. I 2013 lavede Park og Vej en udviklingsplan for parkområdet baseret på en løbende gennemgang af opgaveporteføljen (Interview, 2016). I planen er det ikke en målsætning, at opgaveporteføljen nødvendigvis skal udliciteres, men derimod at bruge udbud til at teste egen opgavehåndtering i henhold til sikre effektivitet og dermed at sikre at organisationen er konkurrencedygtig og har et acceptabelt pris- og omkostningsniveau (Interview, 2016). Markedet anvendes på parkområdet således til benchmarking, hvor de interne omkostninger til driftsopgaver testes i konkurrence med private aktørers tilbud, for at sikre at den kommunale drift på sigt fremstår omkostningseffektiv i forhold til en udliciteret drift. Anvendelse af benchmark betyder ikke nødvendigvis, at opgaver der umiddelbart viser sig omkostningstunge at varetage af driftsafdelingen, efterfølgende udliciteres. Derimod benyttes markedspriserne som indikator for, hvorvidt kommunernes interne driftsorganisation løser opgaverne effektivt og hvor organisationen kan optimere sin indsats. Anvendelsen af tilbud fra private virksomheder som benchmark anses endvidere som værende mere retvisende end sammenligninger med andre kommunes omkostninger for lignende driftsopgaver, da organiseringen af opgaver på tværs af kommuner er forbundet med usikkerheder om eksempelvis opgavernes karakter og omfang, kvalitetsniveauer samt udregninger af omkostninger (Interview, 2016). Vurderingen i Skive Kommune er således, at benchmark gennem udbud af mindre driftsopgaver på parkområdet giver en bedre målestok for effektiviteten af egen organisation end sammenligninger med andre kommuners løsning af driftsopgaver på parkområdet.

Hidtil har erfaringen på parkområdet været, at udbud af mindre og afgrænsede grønne driftsopgaver ikke har påvist væsentlige økonomiske gevinster. Skive Kommune har derfor ikke fokuseret på at udbyde større dele af parkområdets opgaveportefølje. Det betyder dog ikke, at Skive Kommune ikke fastholder større udbud på området som mulighed, såfremt at der på et tidspunkt skulle vise sig et *"rationale i at udlicitere opgaven"* (Interview, 2016).

5.4 Udlicitering af kommunens vejarealer

De seneste udbud af drift- og vedligeholdelsesopgaver på vejområdet er gennemført i to omgange i henholdsvis 2013 og 2015 inden for de opgaveporteføljer, som blev varetaget af funktionsgrupperne Vej og Anlæg og Vejservice i Park og Vej. I forbindelse med udbuddene udgik opgaver vedrørende

'drift og vedligeholdelse af kommunens vejarealer' fra de to funktionsgrupperes opgavebeskrivelser (Skive Kommune, 2014a).

I maj 2013 vedtog et politisk flertal i Teknik- og Miljøudvalget at stille forslag til byrådet om, at hele opgaven med at vedligeholde kommunens veje skulle udbydes til private entreprenører. Forslaget var opdelt således at de veje, som lå i kommunens landområder, skulle udbydes på en 'funktionskontrakt', mens de veje som lå i Skive by og kommunens oplandsbyer, skulle udbydes på en 'partneringskontrakt' (Teknik og Miljø, Skive Kommune, 2013). De to kontrakttyper blev valgt ud fra et ønske om, at sikre en tilpasning til de kendetegn, der er for drift- og vedligehold af veje i henholdsvis landzoner og byzoner samt de forhold og muligheder som Skive Kommune havde på daværende tidspunkt. Forslaget fra Teknik- og Miljøudvalget blev vedtaget af byrådet af to omgange med modifikationer i forhold til partneringskontrakten. Politisk var der et meget stort flertal både i Teknik og Miljøudvalget, Økonomiudvalget og Byrådet for at udlicitere større dele af vejvedligeholdelsen i kommunen. I Byrådet var der, eksempelvis, kun et enkelt byrådsmedlem fra socialistisk folkeparti (SF) som stemte imod beslutningen (Skive Kommune, Teknik og Miljøudvalg, 2012; Teknik og Miljø, Skive Kommune, 2013). Det politiske rationale bag udliciteringen har primært været bundet i forventningen om, at der var væsentlige økonomiske fordele (besparelser) ved at udlicitere drift og vedligeholdelse af kommunens vejnet i større omfang og i længerevarende kontrakter. Beslutningen brød med den tidligere organisering af driftsopgaverne på vejområdet, hvor der var en anden arbejdsdeling mellem de private entreprenører og egen driftsorganisation. I den tidligere arbejdsdeling udliciterede Skive Kommune alle asfaltopgaver på vejområdet på kortvarige ét-årige kontrakter, mens lappeopgaver (fx reparation af revner og slaghuller) fortløbende blev varetaget af driftsorganisationen i Park og Vej.

Den politiske holdning til anvendelse af udbud og eventuelt udlicitering af driften har også været tydelig for administrationen på park- og vejområdet. Den politiske holdning har dog ikke været et spørgsmål om, at driftsopgaverne nødvendigvis skulle udliciteres, men derimod et spørgsmål om at sikre en omkostningseffektiv drift på området. Administration har således oplevet at der *"hele tiden har været en politisk holdning til at man skulle prøve priser af"*, i forhold til *"at få minimeret og reduceret (omkostningerne og mandskabet)"* (Interview, 2016). Udover at ville markedsteste priserne på vejområdet, havde politikkerne i Skive Kommune en forventning om, at private entreprenører kunne planlægge det arbejde, som skulle udføres på kommunens veje, økonomisk

mere rationelt over en længere tidsperiode end kommunen selv havde mulighed for. De private entreprenører ville dermed være i stand til at højne kvaliteten af kommunens veje uden, at der skulle anvendes flere penge på området (Interview, 2016). Forventningen om at de private kunne løse opgaverne økonomisk mere rationelt hænger sammen med at vejenes generelle tilstand i Skive Kommune før udliciteringen var dårlig. Særligt var der på vejene i landområderne et større investeringsmæssigt efterslæb. For at imødekomme efterslæbet havde kommunen umiddelbart valget mellem enten at bevillige ekstraordinært flere penge til vejområdet eller teste om udbud af opgaven med eventuelt overdragelse af opgaven til en private entreprenør kunne nedbringe omkostningerne (Interview, 2016). Funktionskontrakter med lange kontraktperioder og en fast årlig betaling var i denne forbindelse særligt interessant. En langvarig kontraktperiode, på eksempelvis 10 eller 15 år, i kombination med en fast årlig betaling betyder i teorien, at det vil være rentabelt for en entreprenør at investere i vejnettet (i form af vejbelægning) i starten af en kontraktperiode med det formål at få vejnettet tilstand op på et højere og efterfølgende mindre udgifts- og vedligeholdelseskrævende niveau. I de første år af en kontraktperiode kan en entreprenør således forventes at have større omkostninger forbundet med vedligeholdelse af vejnettet mens omkostninger kan forventes at være mindre i den sidste del af kontraktperioden. Den årlige betaling til en entreprenør kan omvendt forventes at være mindre end entreprenørens faktiske udgifter til opgaven i de første år af kontraktperioden og højere end de faktiske udgifter i de sidste år af kontraktperioden.

Motivationen for at udbyde opgaver på park- og vejområdet i Skive Kommune på daværende tidspunkt havde også afsæt i andre kommuners erfaringer med at udlicitere på området. Medlemmer af byrådet i Skive Kommune fik i denne forbindelse inspiration og erfaringer gennem, blandt andet, deltagelse i seminarer med andre kommuner, der allerede anvendte funktionskontrakter på vejområdet (Skive Kommune, Teknik og Miljøudvalg, 2012).

5.4.1 Udbud på vejområdet

Tabel 9 gengiver en oversigt over udbud og indhold af de to store driftskontrakter som Skive Kommune har indgået på vejområdet i henholdsvis 2013 og 2015. Driftskontrakterne er baseret på henholdsvis en funktionskontrakt og en partneringskontrakt.

Tabel 9.

Funktions- og partneringskontrakterne i Skive Kommune

Indhold	Funktionskontrakt	Partneringskontrakt
Entreprenør	Lemminkäinen A/S	Arkil A/S
Opgave	Belægning og vedligeholdelse af 724km vej i kommunens landområder	Belægning og vedligeholdelse af 185 km vej, 110 km cykelstier og 36.000 m ² parkeringspladser i kommunens ti største byer.
Tidsperiode	15 år (01/01/2014 til 01/01/2029)	4 år (01/01/2016 til 01/01/2020)
Samlet pris (nutidsværdi)	Ca. 100 mio. kr. i alt (6,5 mio. kr. årligt.)	Ca. 10 mio. kr. i alt (2,5 mio. kr. årligt)
Driftsbesparelse ved udbud ift. budget	Ca. 50 %	Ca. 50 %
Tildelingskriterium	'Laveste pris'	'Økonomisk mest fordelagtige tilbud', hvoraf 60 % vægt på pris og 40 % på øvrige vurderingskriterier.

Kilder: Interview (2016), Skive Kommune (2016a), Skive Kommune, Teknik og Miljøudvalg (2012).

5.4.1.1 Udbud af funktionskontrakten

Efter afholdelse af et udbud, med 'laveste pris' som tildelingskriterium, vedtog Skive Byråd den 29. oktober 2013, at vedligeholdelsen af 724 km vej i kommunens landområder per 1. januar 2014 skulle overdrages til entreprenørvirksomheden Lemminkäinen A/S på en 15-årig funktionskontrakt (Teknik og Miljø, Skive Kommune, 2013).

I planlægningen af udbuddet udarbejdede Park og Vej, sammen med den eksterne rådgiver, blandt andet hvilke kvalitetskrav, der skulle stilles til vejvedligeholdelsen og materialetyper til vejbelægninger. I planlægningen tog Park og Vej udgangspunkt i de eksisterende beskrivelser i Park og Vejs vejvedligeholdelsesprogram. I samarbejde med den eksterne rådgiver tilpassede Skive Kommune kravene til eksempelvis skadesprocentsatser, tidsperioder for opfyldelse af kvalitetskrav og krav til anvendte materialer (herunder asfaltblandinger), som tilsammen definerer det ønskede kvalitetsniveau på forskellige tidspunkter på vejnettet i Skive Kommune. (Interview, 2016). I forhold til de fastsatte kvalitetskrav blev der lavet beregninger på de forventede udgifter til driften.

Tilrettelæggelsen og afholdelsen af udbuddet, herunder evaluering af de indkomne tilbud, blev varetaget af den eksterne rådgiver på vegne af Skive Kommune. Det vindende tilbud fra Lemminkäinen A/S lå mere end 50 procent under de omkostningsberegninger, som rådgiveren havde udarbejdet for Park og Vej i forbindelse med planlægningen af udbuddet. Tilbuddet fra Lemminkäinen A/S lå endvidere prismæssigt væsentlig lavere end de øvrige indkomne tilbud. De øvrige tilbud lå dog også under de beregnede omkostninger. Resultatet af udbuddet blev at Skive

Kommune samlet set skal betale cirka 100 mio. kr. over hele kontraktens 15-årige levetid, svarende til ca. 6,5 mio. kr. per år, til Lemminkäinen A/S.¹¹

5.4.1.2 Udbud af parterningkontrakten

Byrådet i Skive Kommune vedtog den 27. oktober 2015 at en entreprise omfattende vedligeholdelse af ca. 185 km vej, 110 km cykel- og gangsti og 36.000 m² parkeringspladser i Skive by og større oplandsbyer skulle overdrages til entreprenørvirksomheden Arkil A/S (Teknik og Miljø, Skive Kommune, 2015). Overdragelsen skete på baggrund af et udbud baseret på det 'økonomisk mest fordelagtige tilbud' som tildelingskriterium og indeholdt en 4-årig partneringskontrakt for entreprisen med start den 1. januar 2016.

Rationalet bag valg af udbudsstrategi og kontrakttype var, at samarbejde og koordinering af asfaltopgaver er særligt vigtigt i byerne, fordi flere interessenter (fx lodsejere og forsyningsselskaber) bliver berørte af arbejdet. Skive Kommune vurderede derfor, at en udbudsstrategi som tager højde for entreprenørens bløde værdier, var at foretrække, da det alt andet lige bør understøtte et bedre samarbejde mellem kommune og entreprenør, end en udbudsstrategi som kun tager højde for pris. (Interview, 2016).

Indkomne tilbud blev bedømt i 2 tidsmæssigt forskudte omgange. Tilbud var afleveret i to separate kuverter, hvor de private entreprenører skulle afgive information vedrørende henholdsvis pris og beskrivende materiale for de bløde værdier. I det beskrivende materiale skulle hver entreprenør redegøre for, hvordan de ville håndtere udliciteringen, og hvilke overvejelser de havde gjort sig i forhold til eksempelvis samarbejde, påpasselighed og responstid. Kommunens eksterne rådgiver vurderede i første omgang det beskrivende materiale, og tildelte hver entreprenør et antal point, alt efter hvor gode de vurderedes til at være i forhold til løsning af asfaltopgaven. I anden omgang blev prisen vurderet og omregnet til et antal point. Pointene entreprenørerne havde opnået fra deres beskrivende materiale i tilbuddene, blev i den endelige vurdering lagt sammen med pointene for den pris de havde budt på opgaven. Pointene for pris og det beskrivende materiale blev vægtet med henholdsvis 60 % for prisen og 40 % for det beskrivende materiale.

¹¹ Opgjort i nutidsværdi. Kontrakten indeksreguleres årligt.

Den vindende tilbudsgiver, der samlet set havde afgivet 'det økonomisk mest fordelagtige tilbud' var entreprenørvirksomheden Arkil A/S. Arkil A/S' pris på partneringskontrakten var samlet på 10 millioner kroner set over hele kontraktens løbetid på 4 år (svarende til 2,5 mio. kr. per år). Prisen var, ligesom ved funktionskontrakten, cirka 50 % lavere end den eksterne rådgivers omkostningsberegning (Interview, 2016). Tilbuddet var samtidigt mere end 4 millioner kroner lavere end tilbuddet med den næstlaveste pris. Selvom udbuddet blev gennemført med det økonomisk mest fordelagtige tilbud som tildelingskriterium, var den markant lavere pris den primære årsag til, at Arkil A/S blev tildelt entreprisen (Teknik og Miljø, Skive Kommune, 2015).

5.4.2 Funktions- og partneringskontrakternes indhold

5.4.2.1 Indhold i funktionskontrakten

Funktionskontrakten har en 15-årig løbetid og varetages af entreprenørfirmaet Lemminkäinen A/S. Kontrakten omfatter alt asfaltarbejde i Skive Kommunes landzoner i form af ca. 724 km kommunale veje. At alt asfaltarbejde er inkluderet betyder, at Lemminkäinen A/S både skal udlægge ny asfalt og vedligeholde de nuværende asfaltbelægninger. Derimod varetager Skive Kommune stadig opgaver som afmærkning af kørebaner (kun genmarkeringer) samt vedligeholdelse af rabatter, vejgrøfter skilte, m.m. i landzonerne (Skive Kommune, 2014b).

Betalingen til Lemminkäinen A/S sker gennem et fast årligt beløb (ca. 6,5 millioner kr. ved kontraktens indgåelse), som betales uafhængigt af aktivitetsniveau (fx omfanget af asfaltbelægninger). Derimod afhænger betalingen af, om vejene lever op til de fastsatte kvalitetsniveauer for vejenes tilstand på givne tidspunkter i kontraktperioden. Betalingen i kontrakten hænger således sammen med om vejnettet lever op den aftalte 'funktion'.

Da opgaverne i funktionskontrakten altovervejende er defineret på tilstandskrav vedligeholdes veje kun efter behov. Der udlægges således ikke nødvendigvis asfalt på alle veje. Tilstandskravene omfatter cirka 10 parameter. Tilstandskravene omfatter blandt andet vejenes friktionsprocenter, deres jævnhed samt skades- og lappeprocenter (Interview, 2016). I funktionskontrakten er kommunes veje inddelt i tre overordnet kategorier baseret på en tidsperiode, hvorefter vejene skal opfylde bestemte tilstandskrav. Således er der veje, som skal være bragt op på de fastsatte kvalitetsniveauer inden for henholdsvis et, fem og otte år. Derudover er der generelle krav til den

tilstand, alle vejene skal have i de 15 år kontrakten løber over, samt deres tilstand ved kontraktens udløb i 2029.

I forhold til funktionskontraktens opbygning er det formelt set Lemminkäinen A/S, der kan beslutte, hvilke veje som skal vedligeholdes og på hvilken måde de skal vedligeholdes, så længe de generelle tilstandskrav overholdes. Til eksempel blev der i 2015 udlagt ny asfalt på cirka 21,5 km vej i Skive Kommunes landzoner (Skive Folkeblad, 2015). Dertil kommer, at Lemminkäinen A/S selv kan vælge arbejdsmetoder, og planlægning af arbejdet inden for de tre vej kategorier. Funktionskontrakten uddelegerer således en høj grad af beslutningskompetence til den private entreprenør. I det løbende samarbejde inddrages Park og Vej dog i delvis i entreprenørens planlægning, eksempelvis, af de vejstrækninger, der fra år til år, henholdsvis skal have lagt helt ny asfalt eller vedligeholdes med nye belægninger (Interview, 2016).

Det er Lemminkäinen A/S, der har ansvaret for at kontraktens tilstands- og kvalitetskrav overholdes. I forlængelse heraf kan Skive Kommune føre tilsyn og kontrol med kontrakten gennem blandt andet rådgivertilsyn, tilstandsregistreringer, friktionsmålinger samt bæreevneundersøgelser på kommunens vejnet. I tilfælde af at kontrakten mellem parterne ikke bliver overholdt, indeholder den ligeledes en række sanktions- og bodsmuligheder overfor entreprenøren (Interview, 2016).

5.4.2.2 Indhold i partneringskontrakten

Vejvedligehold og asfaltarbejde er typisk mere komplekst i byområder end i landområder samtidig med, at der eksisterer større usikkerhed om hvilke veje og stier, som har behov for vedligehold set over en 4-årig kontraktperiode. En partneringskontrakt er udformet således, at der tages højde for den større kompleksitet og usikkerhed gennem krav til samarbejdsform, fælles planlægning, kvalitetskrav og opgavebeskrivelser.

Partneringskontrakten mellem Skive Kommune og Arkil A/S er inddelt i to aftaleperioder på hver to år. Hver periode indeholder forskellige krav og opgavebeskrivelser (Licitationen, 2016). Foruden beskrivelserne om hvad der forventes i løbet af de to aftaleperioder, er der endvidere en række generelle bestemmelser og forventninger til vejenes kvalitetsniveau, som er gældende for hele kontraktperioden. I den første periode (2016 til 2017) er kontrakten meget detaljeret omkring hvilke veje, deres tilstand, og mængde af materiale, der skal benyttes. Blandt andet skal Arkil A/S i den

første periode udlægge slidlag på cirka 16 km kørebane i byområderne, udlægge specifikke kørebanebelægninger samt udlægge slidlag på cirka 8 km gang- og cykelsti i byområderne

I den anden aftaleperiode for 2018-2019 kan kontraktbeskrivelsen karakteriseres, som en rammebeskrivelse med hensyn til angivelse af det areal, der forventes vedligeholdt, samt mængder af materiale, der skal benyttes. Det forventes i den forbindelse, at der skal vedligeholdes cirka 180.000 m² vej med forskellige krav til brug af materialer.¹²

Udover de to aftaleperioder eksisterer der en række generelle udførselskrav, som skal være opfyldt i de geografiske områder, der er omfattet af kontrakten, herunder vedligehold af udvalgte strækninger mht. slaghuller og afskalninger samt vedligehold af øvrige 250 km veje, stier og P-pladser i Skive Kommunes byområder.

Foruden opgavebeskrivelser indeholder kontrakten krav til det personale Arkil A/S benytter i form af faglige og uddannelsesmæssige krav. Dertil skal Arkil A/S ligeledes overholde sikkerhedsmæssige krav både i henhold til deres medarbejdere og borgere i kommunen, men også i forhold til trafikken i de områder, hvor de udfører opgaver. Til sidst gælder det, at kontrakten indeholder krav til at løn- og ansættelsesvilkår ikke må være mindre gunstige end det, der er gældende ved den kollektive overenskomst eller lovgivning på området. I henhold til forlængelse af kontrakten efter den 31. december 2016, er der ingen umiddelbare optioner for kontraktforlængelse (Licitationen, 2016).

En anden central del er kontraktgrundlaget, samt det udbudsmateriale Arkil A/S gav tilbud på baggrund af, er krav til samarbejdsprocessen og krav til Arkil A/S planlægning- og leveringssikkerhed. Kommunen har i den forbindelse særligt haft vægt på fleksibilitet og at entreprenørens evne til at planlægge og udføre arbejder med forholdsvis kort varsel (Skive Kommune, 2016a).

¹² AB/SMA: ca. 65.000m², PA: ca. 28.000m², COMBI: ca. 22.000m², OB: cirka 5000m², derudover cirka 60.000m² opretning af vej (Licitationen, 2016)

5.5 Samarbejde mellem kommune og entreprenørerne

5.5.1 Generelt om samarbejdet

I forbindelse med både partnering- og funktionskontrakten, eksisterer der behov for fælles planlægning og samarbejde mellem Park og Vej på den ene side og de to entreprenører, Arkil A/S og Lemminkäinen, på den anden side. I en sammenligning indebærer partneringkontrakten et mere omfattende og aktivt samarbejde end funktionskontrakten på grund af større behov for fælles planlægning og prioritering af drift og vedligeholdelsesopgaver i byzonerne. Foruden behovet for samarbejde kommer et behov for at føre tilsyn med og kontrollere, om kravene til drift og vedligehold overholdes. Opfølgning på baggrund af tilsyn og kontrol indgår som en del af kontraktstyringen og danner en del af grundlaget for det løbende samarbejde. Park og Vej i Skive Kommune er overordnet tilfreds med det samarbejde, der er etableret med begge entreprenører og Kommunen prioriterer en god samarbejdsrelation til begge entreprenører højt.

Rationalet bag prioritering af gode samarbejdsrelationer er, at man over længere kontraktperioder forventer at 'komme længere' med løbende dialog frem for med sanktioner (eller trusler herom). Samtidig er der en bevidsthed om, at der er indskrevet en række sanktionsmuligheder i kontrakterne, såfremt at kravene ikke overholdes: *"selvfølgelig er der nogle betingelser til, hvornår de[entreprenørerne] skal have udført nogle ting, og der er nogle bodstørrelser sat ind, som man så kan begynde at benytte sig af, hvis ikke de opfylder kravene 100 procent"* (Interview, 2016, s. 15). Park og Vej ser dog ingen umiddelbar interesse i at tage sanktionsmulighederne i brug og det har heller ikke været nødvendigt at tage dem i brug i hverken funktionskontrakten eller partneringkontrakten. Park og Vej finder derimod at den lange kontraktperiode i funktionskontrakten og den tætte koordination af opgaver i partneringkontrakten, kræver en vilje til løbende at løse udfordringer og uenigheder mellem parterne gennem dialog og samarbejde. Denne tilgang vurderes til at være mere hensigtsmæssig, i henhold til at få kontrakten og opgaveløsningen til at fungere optimalt.

5.5.2 Samarbejdet i funktionskontrakten

Park og Vej mødes formelt med Lemminkäinen A/S cirka fem gange om året (Interview, 2016). Til møderne diskuteres og planlægges hvilke opgaver, der skal fokuseres på, samtidig med at eventuelle udfordringer og løsninger drøftes. Relationen mellem Park og Vej og Lemminkäinen på

funktionskontrakten beskrives generelt som værende konstruktiv, hvor kommunen beskriver Lemminkäinen A/S som værende *"fremkommelige på en lang række områder, gode at snakke med, og samtidig får lavet et godt stykke arbejde"* (Interview, 2016). Det konstruktive samarbejde gælder både inden og uden for funktionskontraktens rammer. Eksempelvis har der været tilfælde, hvor begge parter har ønsket at ændre gældende praksis, eller hvor det har været ønskeligt at tilpasse de i kontrakten beskrevne opgaver med de forhold, der forefindes ude på vejene.

Særligt på områder i kontrakten, hvor der ikke har været tilstrækkelig vejledning om partnerne roller og ansvar, eller hvor kontrakten har været for 'vag' i formuleringerne, har der kunnet opstå mindre *'knaster'* (Interview, 2016). I sådanne situationer har parternes fortolkninger af kontrakten været central og genstand for dialog. Fortolkningsprocesserne beskrives dog også som konstruktive af Park og Vej: *"der er en del fortolkning af hvad man forstår ved det der står, og det er fair nok. Så skriver vi det ind i kontrakten, og så kører vi efter det"* (Interview, 2016). På baggrund af det konstruktive samarbejde bliver klarheder og ufuldstændige beskrivelser således løbende afdækket og skrevet ind som del af kontrakten.

I løbet af funktionskontraktens første periode, har der dog også været udfordringer af lidt større omfang, både i henhold til samarbejdet mellem parterne og udførsel af kontraktens opgaver på et tilfredsstillende niveau. Eksempelvis har Park og Vej i kontraktperiodens start været mindre tilfredse med indhentningen af efterslæbet på de dele af vejnettet, som skulle prioriteres ifølge kontrakten (Interview, 2016). I den situation afholdte Park og Vej flere ekstraordinære møder med Lemminkäinen A/S, hvor indholdet af kontrakten og kravene til opgaven blev gennemgået og diskuteret. Det beskrives i den forbindelse, at der skulle gå *"to-tre møder før 'vognstangen rammer'"* og at *"vi begyndte at overveje lidt, hvad er det egentlig af muligheder"*. Park og Vej valgte dog i situationen at fokusere på, at få problemerne løst via dialog i en række af møder (Interview, 2016). Park og Vej fandt det vigtigt at fastholde dialogen som løsningemåde, selvom andre kontraktmæssige muligheder også kunne overvejes anvendt. Dialogen ændrer dog karakter i forbindelse med større udfordringer til at være 'hårdere' end normalt (Interview, 2016). Samarbejdet og skarphe den af dialogen betragtes som en balancegang, hvor begge parter i første omgang ikke har interesse i at 'gå for detaljeret til kontrakten' (Interview, 2016).

Vægten på samarbejde og dialog er samtidig ikke et udtryk for, at der ikke bliver fulgt op på kontrakten gennem den løbende kontrol. Eksempelvis inspicerer medarbejdere fra Park og Vej med bestemte intervaller tilstanden af vejnettet, for at følge op på entreprenørens arbejde. Anvendelse af kontrolsystemer er en fast del af kontrakten, men anvendes i høj grad som et udgangspunkt for 'læring'. Partnerne imellem er der en gensidig forståelse for, at medarbejderne på begge sider ikke har større erfaringer med funktionskontrakten og hvordan indholdet af denne skal tolkes i forhold til bestemte situationer. Samarbejdet beskrives derfor som en "læringsproces". Hos medarbejderne i Park og Vej opleves det eksempelvis at de i: *"nogle situationer godt kan mærke at de [Lemminkäinen] også er i gang med at lære, hvordan det helt præcist er at vi [parterne] skal tolke kontrakten"* (Interview, 2016). Det er i den forbindelse en forståelse for, at kontrakten også påkræver en læringsproces hos begge parter, hvorfor man strækker sig længere for at finde løsninger gennem samarbejdet.

5.5.3 Samarbejdet i partneringskontrakten

Overordnet er dialog og fælles koordinering en central del af partneringskontrakten. I forhold til funktionskontrakten er behovet for løbende samarbejde i partneringskontrakten langt større. Flere forhold skal eksempelvis koordineres mellem kommune, entreprenør og ledningsejere, da kompleksiteten ved at vedligeholde og anlægge ny asfalt i et byområde er væsentlig større end i et landområde (Interview, 2016). Desuden eksisterer der et større løbende planlægningsarbejde omkring hvilke veje, som skal vedligeholdes eller have nye asfaltbelægninger. Administrationen i Park og Vej har været drivende i etablering af samarbejde og kommunikation mellem kommunens interne driftsafdeling, som har ansvar for eksempelvis grøfter, fortov og kantsten og ledningsejere på den ene side og så Arkil A/S med ansvar for asfaltarbejde på den anden side (Interview, 2016).

De to parter mødes formelt fire til fem gange om året til planlagte møder. Derudover er der en række ad hoc møder, når der opstår et umiddelbart behov herfor. Park og Vej vurderer at samarbejdet med Arkil A/S er forløbet positivt i perioden fra 1. januar 2016 og frem til midten af 2016. Samarbejdet er ifølge Park og Vej kommet godt fra start, men samtidig er der en forventning om, at entreprenøren på sigt mere selvstændigt skal kunne varetage dialogen mellem de forskellige interessenter, såsom kommunens egen driftsafdeling eller ledningsejere.

Samarbejdet og håndtering af udfordringer vurderes ligesom ved funktionskontrakten at bygge på dialog mellem de involverede parter. Anvendelse af hårde sanktioner, og trusler herom, anses af Park og Vej kun som værende en sidste udvej. I den tid samarbejdet har stået på, har der ikke været egentlige tvister, som skulle håndteres og de mindre uoverensstemmelser der har været, er blevet løst både hurtigt og smidigt mellem partnerne.

5.6 Resultater og effekter af udlicitering på vejområdet

5.6.1 Økonomi og kvalitet

Samlet set vurderer Park og Vej i Skive Kommune at målene med udliciteringerne af vejvedligehold er blevet indfriet i forhold til både økonomiske og kvalitetsmæssige forventninger (Interview, 2016). Først og fremmest har Skive Kommune opnået store omkostningsreduktioner gennem udliciteringerne af vejvedligehold. Omkostningsreduktionerne gælder både udbuddet i 2013 af funktionskontrakten for vejvedligehold i landzoner og udbuddet i 2015 af partneringskontrakten for vejvedligehold i byzoner. Desuden har Skive Kommune i de første år af funktionskontrakten oplevet en tendens til at investeringsefterslæbet på vejene i landzonerne er blevet mindre – og dermed en øget kvalitet af vejnettet). En samlet vurdering af funktionskontrakten i forhold til kvalitet og investeringsefterslæb kan dog først gennemføres efter en længere tidsperiode.

Den lange tidperiode i funktionskontrakten muliggør umiddelbart, at vejvedligeholdelse kan ske med væsentlige lavere omkostninger, end den tidligere organisering af opgaverne (hvor kommunen selv varetog lappeopgaver og asfaltopgaver var udbudt på 1-årige kontrakter). Udbuddet i Skive Kommune viser at en entreprenør kan have lettere adgang til at finansiere større investeringer i vejnettet med et langsigtet perspektiv, således at vejene bringes op på et kvalitetsniveau, hvor de er nemmere og billigere at vedligeholde. Park og Vej beskriver finansieringen som et 'lån', som Skive Kommune optager gennem entreprenøren og som efterfølgende tilbagebetales i faste årlige betalinger i kontraktens 15-årige løbetid. Funktionskontrakten indebærer, at kommunen undgår at skulle bevillige ekstraordinære store midler via de kommunale budgetter til investeringer i enkelte år. I stedet for kan udgifterne til løbende vejdrift og investeringer i nye asfaltbelægninger fordeles jævnt over en længere tidsperiode. Samtidig sikrer Skive Kommune, at det umiddelbare vedligeholdelsefterslæb efterkommes og kvalitetsniveauet af vejnettet herigennem højnes.

Samarbejdet mellem kommunen og de to entreprenører betegnes som værende konstruktivt. De udfordringer, der er opstået undervejs i de to kontrakter, er håndteret gennem løbende dialog af skiftende karakter. Underliggende den dialogbaserede tilgang er der endvidere en bevidsthed om, at der er mulighed for at anvende mere hårde sanktioner med hjemmel i kontrakten. Tilgangen bygger på en overbevisning om, at det er mere effektivt i forhold til at sikre driften at gøre brug af dialog

og pragmatiske løsninger i det løbende samarbejde fremfor at anvende økonomiske sanktioner eller fremsætte trusler herom. I funktionskontrakten giver den lange tidsperiode en tilskyndelse til begge parter om at få samarbejdet til at fungere og løbende bevare en god relation. I partneringskontrakten er der endvidere et behov for en større og mere omfattende koordinering, hvilket også betyder, at en god relation mellem parterne er meget central for både samarbejdet og en tilfredsstillende løsning af opgaver.

5.6.2 Politisk styring

Udliciteringerne på vejområdet har medvirket til, at den politiske styring på vejområdet har ændret karakter. Særligt har udliciteringerne medført færre muligheder for ad hoc politisk styring af og prioriteringer i den løbende drift og vedligehold af vejnettet i Skive Kommune. Den politiske styring er blevet mindre fokuseret på spørgsmål, der vedrører den daglige drift og politikerne forholder sig i dag primært til driften på et strategisk niveau. På det strategiske niveau er det særligt forhold vedrørende budgetternes størrelse, som politikerne forholder sig til og betydningen for økonomien af krav til og ændringer i driften er blevet tydeliggjort. Med funktionskontrakten er politikerne gået fra *"at blande sig i rigtig mange ting"* til *"nu at være glædet over i at de er fuldstændig skåret af, og nu kun tager stilling til hvilket beløb vi [Park og Vej] skal have"* (Interview, 2016). Er der eksempelvis ændrede politiske ønsker til opgaveudførslen, skal ændringerne ske på baggrund af en vurdering af det kontraktmæssige grundlag og konsekvenser for den indeholdte økonomiske ramme. Ønske om ekstra eller nye opgaver skal således følges af øgede bevillinger til området. Samlet set vurderer Park og Vej, at udliciteringen har medført, at forholdet og arbejdsrelationen mellem administrationen og kommunens politikere nu er præget af en mere professionel tilgang, hvor arbejdsdelingen mellem Park og Vej (og entreprenørerne), som besidder de faglige kompetencer, og politikerne, som besidder beslutningskompetence, accepteres og respekteres i højere grad end før udliciteringen (Interview, 2016).

5.6.3 Socialt ansvar

I Skive Kommune har varetagelsen af et socialt ansvar, gennem beskæftigelse i den kommunale organisation, historisk set været anset som værende i både kommunens og de enkelte personers interesse. Varetagelsen af et socialt ansvar har her været 'traditionsbundet' fremfor en egentlig officiel politik. I et samfundsmæssigt perspektiv var (og er) det anset som meningsfuldt, at tilbyde

en grad af beskæftigelse til mennesker med nedsat arbejdsevne. En grad af beskæftigelse kan sikre den enkelte en fast daglig tilknytning til arbejdsmarkedet samtidig med, at det giver den enkelte mulighed for senere at komme i fuld beskæftigelse fremfor at være på offentlig forsørgelse. Park- og vejområdet har i denne forbindelse historisk set været anvendt i Skive Kommune til at varetage et socialt ansvar, selvom om det styringsmæssigt og økonomisk ikke nødvendigvis var det mest rationelle i forhold til løsning af driftsopgaver. Derimod har den kommunale organisation på park- og vejområdet i en vis grad haft flere bundlinjer og opereret med 'bløde værdier', uden at dette dog har været formaliseret (Interview, 2016).

Før opstarten af de to vejentrepriser i henholdsvis 2014 og 2016 var et større antal personer med nedsat arbejdsfunktion, eksempelvis på deltid eller i jobtræning, beskæftiget med drifts- og vedligeholdelsesopgaver i den kommunale driftsorganisation på park- og vejområdet. I forbindelse med udliciteringerne på vejområdet er et socialt ansvar ikke indskrevet på tilsvarende vis i kontrakterne. I forbindelse med udliciteringerne anvendes vejområdet således, i mindre grad end tidligere, til at varetage et socialt ansvar gennem ansættelse i den kommunale organisation. Den kommunale økonomi, hvor løbende reduktioner og effektiviseringer er på dagsordenen, presser endvidere også mulighederne for at varetage et socialt ansvar gennem beskæftigelse internt i den kommunale driftsorganisation.

5.6.4 Mulige årsager til økonomiske effekter

De store omkostningsreduktioner på omkring 50 procent, der er opnået ved de to gennemførte udliciteringer i Skive Kommune på vejområdet, vurderes af Park og Vej til at have flere mulige årsager. Blandt de mulige årsager er markedsdynamik, rationalisering af planlægningen, større fokus på selve driftsopgaven og ændret vægt på sociale hensyn (se foroven), ændringer i kvalitetskrav, og en organisering af driftsopgaverne i to geografisk opdelte og længerevarende kontrakter.

Effekten fra markedsdynamik er særligt forbundet til de længere tidsperioder kontrakterne forløber over i forhold til den tidligere meget korte kontraktperiode på 1 år. For begge kontrakter gælder det, at en kontrakt med en løbetid på henholdsvis 4 eller 15 år (fremfor 1 år), giver et mere stabil omsætnings- og aktivitetsniveau hos de vindende entreprenører. En 15-årig funktionskontrakt på en større kommunal opgave er således i stand til at sikre en entreprenør en fast og stabil indtægtskilde i

en lang tidsperiode, hvilket blandt andet er gunstigt i et marked præget af en stor grad af konkurrence og usikkerhed. Endvidere vil tabende entreprenører være ude af markedet i en længere årrække. Et tab af markedsandele vil være en udfordring for entreprenører, der allerede har etableret sig med kapacitet på markedet (fx lokale asfalanlæg). Dermed synes skiftet fra de korte (1-årige) til de længere kontraktperioder umiddelbart til at have styrket priskonkurrencen om de udbudte opgaver i Skive Kommune. Markedsdynamikken ved den senere udbudte partneringskontrakt i 2015 kan ligeledes perspektiveres i lyset af fra udbuddet af funktionskontrakten i 2013. Tabende tilbudsgivere fra udbuddet af funktionskontrakten ville ved udbuddet af partneringskontrakten yderligere risikere at være helt ude af markedet for drift og vedligehold af veje i Skive Kommune i en tidsperiode på 4 år eller mere.

Kontrakternes længere tidsperioder og økonomiske omfang må, foruden de markedsdynamiske effekter, også forventes at have muliggjort en langsigtet driftsøkonomisk planlægning og optimering. Funktionskontrakten giver eksempelvis mulighed for en meget langsigtet driftsøkonomisk optimering af investering i asfaltbelægninger i forhold til den efterfølgende drift. Til sammenligning havde Skive Kommune ikke selv en tradition for at planlægge den fremtidige indsats over en så lang en tidsperiode som indeholdt i funktionskontrakten. Park og Vej i Skive Kommunen har her oplevet, at Lemminkäinen A/S inden for kontraktens første par år har forbedret vejnettet tilstand gennem udførsel af væsentligt flere asfaltarbejder end almindeligt.

En sidste mulig årsag til de økonomiske effekter kan være den større frihed til valg af metoder og materialer, som særligt funktionskontrakten åbnede op for. Eksempelvis tillader funktionskontrakten at en entreprenører kan benytte OB-belægninger (overfladebehandlinger), der er billigere og af en lavere kvalitet (materielemæssigt), end det Skive Kommune tidligere selv benyttede. Set over den 15-årige periode, som funktionskontrakten løber, er der tale om væsentlige omkostningsbesparelser i forhold til den tidligere drift. Ændringen i valg af OB-belægninger, som er en teknisk kvalitet, har dog ikke nødvendigvis betydning for kvaliteten af selve vejfunktionen.

5.7 Dokumentation

Danmarks Statistik. (2016) *Folketal*. Hentet fra: <http://www.statistikbanken.dk/BY1>.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet. (2005). *Kommunalreformen kort fortalt*. København. Hentet fra: <http://oim.dk/media/93091/kommunalreformen-kort-fortalt.pdf>.

Interview. (2016). Vej og Park, Skive Kommune. Aalborg Universitet.

Licitationen. (2016). *Vejvedligeholdelse - Skive Kommune*. Hentet fra: http://www.licitationen.dk/procurement/view/10514/skive_kommune_asfaltpartnering_20162019?keywords=Skive.

Skive Kommune. (2014a). *Budget 2014: Teknik og Miljøudvalget, Skattefinansieret drift*. Skive: Skive Kommune. Hentet fra: <https://www.skive.dk/media/5301/4-teknik-og-miljoedvalget.pdf>.

Skive Kommune. (2014b). *Veje – På vej rundt i Kommunen*. Skive: Skive Kommune. Hentet fra <http://www.skive.dk/borger/transport-trafik-og-veje/veje/veje/>

Skive Kommune. (2015). *Årsberetning 2015*. Skive: Skive Kommune. Hentet fra: <https://www.skive.dk/media/11644/%C3%A5rsberetning-2015.pdf>.

Skive Kommune. (2016a). *Skive Kommune — Asfaltpartnering 2016-2019*. Skive: Skive Kommune. Hentet fra: <https://www.mercell.com/51846565/skive-kommune--asfaltpartnering-2016-2019.aspx>.

Skive Kommune. (2016b). *Stående udvalg*. Skive: Skive Kommune. Hentet fra: <http://www.skive.dk/kommune-politik/byraad-udvalg-raad-og-naevn/staaende-udvalg/>

Skive Kommune, Teknik og Miljøudvalg. (2012). *Asfalt - Funktionsudbud 2014*. Sagsnr: 770-2013-21579. Skive: Skive Kommune.

Skive Kommune - Teknisk forvaltning. (2015). *Virksomhedsbeskrivelse af Park og Vej*. Skive: Skive Kommune. Hentet fra: <http://www.skive.dk/borger/transport-trafik-og-veje/park-og-vej/om-os>.

Skive Folkeblad. (2015). *Mange veje på Skiveegnen vil snart få ny asfalt*. 28. marts. Skive.

Skive Folkeblad. (2016). *Skive Kommune fik kanon-tilbud på asfalt*. 7. oktober. Skive.

Teknik og Miljø, Skive Kommune. (2013). *Asfalt funktionsudbud 2013*. Sagsnr: 779-2013-21579. Skive: Skive Kommune.

Teknik og Miljø, Skive Kommune. (2015). *Asfalt - parteringudbud 2015*. Sagsnr: 779-2015-5878. Skive: Skive Kommune.

6 ROSKILDE KOMMUNE

6.1 Læsevejledning

Roskilde Kommune har siden midten af 1990'erne udbudt og udliciteret dele af den samlede kommunale opgaveportefølje på vej- og parkområdet samtidig med at den kommunale driftsorganisation på vej- og parkområdet løbende er blevet effektiviseret. Roskilde Kommune har i høj grad anvendt en strategi for markedsgørelse af driften på vej- og parkområdet, der har omfattet både intern og ekstern drift samt et samspil herimellem. I dag er den kommunale driftsorganisation organiseret som en selvstændig intern driftsenhed, der fungerer på selskabslignende vilkår. Samtidigt udbydes driftsopgaver løbende i åben konkurrence mellem private entreprenører og den kommunale driftsorganisation. Kommunens tilgang har til formål at sikre, at udbud og styring sker på lige vilkår mellem de private entreprenører og den kommunale driftsorganisation. Effektiviseringen af den kommunale driftsorganisation er i høj grad sket gennem en løbende konkurrenceudsættelse af driftsopgaver. Udover at private entreprenører løbende løser driftsopgaver på vej- og parkområdet, anvendes markedet også løbende til at teste og regulere omkostningsniveauet i den interne driftsorganisation. Strategien, der bygger på en fortsat deling af driftsopgaver mellem den interne driftsorganisation og eksterne private firmer, forudsættes af en troværdig konkurrence om opgaverne. Gennem arbejdsdelingen mellem intern og ekstern drift har Roskilde Kommune høstet fordel af den omkostningsbevidsthed og nytænkning en effektiv konkurrence medfører og de fordele, i form af fleksibilitet og ekspertise, som en velfungerende intern driftsorganisation giver.

Dette casestudie beskriver Roskilde Kommunes overordnede styrings- og udbudsstrategi på vej- og parkområdet. Først i casestudiet beskrives Roskilde Kommunes overordnede geografiske og politiske karakteristika samt den kommunale organisering af vej- og parkområdet. Dernæst beskrives den overordnede styrings- og udbudsstrategi i detaljer samt Kommunens tilgang til udbud og inddragelse af private entreprenører på vej- og parkområdet, herunder beskrives det hvordan konkurrence anvendes i forhold til styring og effektivisering af den interne driftsorganisation. Endvidere beskrives relationerne og samarbejdet mellem kommunens forvaltning i forhold til henholdsvis den interne driftsorganisation og eksterne entreprenører. Til sidst i casestudiet

opsummeres de resultater og erfaringer, som Roskilde Kommune har gjort sig i forhold til markedsføring af driften på vej- og parkområdet.

6.2 Organisering af vej- og parkområdet i Roskilde Kommune

6.2.1 Om Roskilde Kommune

Roskilde Kommune er en mellemstor dansk kommune, som administrativt indgår som en del af Region Sjælland. Ved strukturreformen i 2007 blev den gamle Roskilde Kommune udvidet til også at indbefatte de tidligere Ramsø og Grundsø Kommuner. Geografisk dækker Roskilde Kommune i dag et areal på 212 km² og strækker sig over 30 km fra nord til syd. Kommunen er et naturligt knudepunkt på Sjælland, på grund af dens centrale placering og en forholdsvis kort afstand til København. Roskilde Kommune havde medio 2016 et indbyggertal på 86.207 (Danmarks Statistik, 2016). Kommunen er endvidere i vækst med en forventet årlig nettotilvækst på 1.000 indbyggere. Kommunens største by er Roskilde med et indbyggertal på ca. 48.000 indbyggere. Roskilde by fungerer desuden som kommunes politiske og administrative centrum.

I Roskilde Kommune er den politiske struktur organiseret i et udvalgsstyre med syv faste udvalg og et byråd bestående af 31 medlemmer. Socialdemokratiet er i dag det største parti i kommunens byråd med i alt 13 medlemmer. Herefter følger Venstre med 9 medlemmer, Enhedslisten og Dansk Folkeparti med 3 medlemmer hver og Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti samt Det Konservative Folkeparti med 1 medlem hver (Roskilde Kommune Byråd, 2016). Socialdemokratiet har siden kommunesammenlægningen i 2007 haft borgmesterposten i Roskilde Kommune, først med Poul Lindor Nielsen fra 2007 til 2011 og efterfølgende med Joy Mogensen som borgmester

Administrativt er Roskilde Kommune inddelt i tre overordnede 'Direktørområder': 'Velfærd', 'By, Kultur og Miljø' og 'Beskæftigelse, Social og Økonomi'. De tre direktørområder er underlagt direktionen, der ud over direktørerne for de tre områder består af en kommunaldirektør og en vicekommunaldirektør.

6.2.2 Organisering af vej og parkområdet

Ansvaret for forvaltning og drift af vej- og parkområdet i Roskilde Kommune er organiseret under 'Direktørområdet', 'By, Kultur og Miljø' i afdelingen 'Veje og grønne områder' (VGO). VGO er

inddelt i to afsnit, henholdsvis 'Trafik og affald' og 'Park- og vejdrift' (Roskilde Kommune Organisation, 2016). Dertil kommer 'Materielgården', der er en intern driftsorganisation organiseret under 'Veje og grønne områder' og som varetager størstedelen af driften af kommunens vej- og parkområde (Roskilde Kommune Vej og Park, 2016). I 2016 var der budgetteret 133 millioner til drift af kommunens vejvæsen og grønne områder. Fysisk udgøres området i alt af 467 km offentlig vej og 2,2 km² parker og grønne områder (Roskilde Kommune Budget, 2016).

Vej- og parkområdet er driftsmæssigt organiseret og styret ud fra en Bestiller-Udfører (og modtager) Model, hvor de to funktioner, henholdsvis som bestiller og som udfører, er organiseret som særskilte ansvarsområder i forskellige dele af den kommunale organisation. Konkret er funktionerne opdelt og adskilt således at, VGO fungerer, som en bestillerenhed med ansvar for planlægning og prioritering af hvilke opgaver, der skal udføres. Materielgården fungerer som udfører og varetager den praktiske del af driften. I modellen fokuseres der endvidere på borgere og brugere som 'modtagere' (Roskilde Kommune Vej og Park, 2016).

Materielgården, som varetager driftsopgaver på vej- og parkområdet, består i dag af cirka 115 medarbejder, hvor antallet dog varierer henover sæsonen (vinter- og sommerperioden). Medarbejderstaben består af både faglærte og ufaglærte arbejdere. Gruppen af ufaglærte udgør omkring 75 procent af medarbejderstaben. Generelt er medarbejderstaben meget sammensat og omfatter eksempelvis blandt andet specialarbejdere, gartnere, brolæggere, tømre, mekanikere, elever samt administrativt personale. Materielgården har sit administrative hovedsæde i Roskilde by. Her er ligeledes vejdelen og entreprenørværkstedet placeret. Hertil kommer 4 mødesteder placeret spredt i kommunen med hvert deres geografiske ansvarsområde. Tidligere var der seks underafdelinger, men de blev sammenlagt i to omgange i henholdsvis 2011 og 2013 til den nuværende struktur, for at sikre at hver afdeling havde en større opgavevolumen, bedre kapacitetsudnyttelse og for at reducere administrative omkostninger til ledelse (Roskilde Kommune Materielgården, 2016). I den nuværende struktur ledes Materielgården på to niveauer, hvor driftschefen er placeret på det øverste niveau med det overordnede ansvar for organisationens drift og økonomi. På det andet niveau er der fire ledere, som er tilknyttet hver sin underafdeling. Kontakten mellem Materielgården (Udfører) og bestillerfunktion ved VGO, varetages primært gennem lederne på begge niveauer i Materielgården.

Materielgården er en del af den kommunale økonomi, men fungerer i praksis som selvstændig organisation på selskabslignende vilkår. Materielgården har en selvstændig ledelse med særskilt ansvar for økonomi og der påtegnes ekstern revision med de årlige regnskaber. Materielgårdens indtægter kommer udelukkende fra de kontrakter, der indgås med den interne bestiller samt andre eksterne kunder.

6.3 Markedet som benchmark

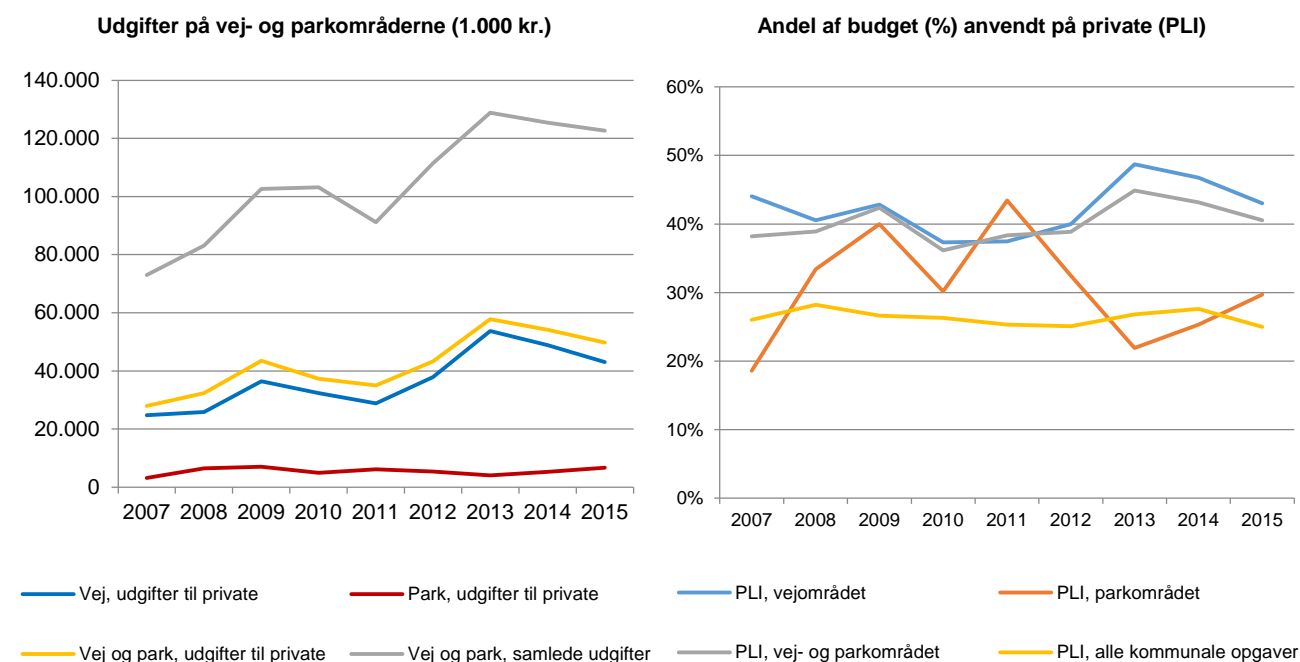
”Vi udbyder for at kende markedsprisen” (Interview, 2014)

Opgjort via kommunale regnskabstal er det en mindre del af de samlede driftsopgaver på vej- og parkområdet i Roskilde Kommune som er udliciteret til private entreprenører. I perioden 2007-2015 har andelen været på omkring 40 % (se Figur 6). Således blev der i 2015 anvendt 40,5 % af driftsbudgettet på private entreprenører, hvor der i 2007 blev anvendt 38,2 % (Se figur 1). Opgjort i løbende tal er driftsudgifterne til private steget fra knap 28 mio. kr. i 2007 til knap 50 mio. kr. i 2015.

Fokuseres der på parkområdet, har udviklingen her været meget svingende, sammenlignet med udviklingen på vejområdet i perioden 2007 til 2014. I 2011 blev lidt over 40 % af driftsbudgettet på parkområdet anvendt til private entreprenører, hvilket var den højeste andel i perioden 2007 til 2015. To år efter, i 2013 var denne andel reduceret til 22 % af budgettet. Siden 2013 har andelen af driftsbudgettet på parkområdet, der anvendes til private, været nogenlunde jævnt stigende til knap 30 % i 2015. På vejområdet har andelen af budgettet der er anvendt på private været bevæget sig omkring 40 % i perioden 2007 til 2015. I 2013 og 2014 var andelen lidt højere. Den højere andel har primært været på baggrund af en kommunal beslutning om at øge budgettet til nye slidlag på veje i perioden.

Samlet set har driftsudgifterne på vej- og parkområdet været stigende i perioden fra 2007 til 2014. I 2015 anvendte Roskilde Kommune således 122,7 mio. kr. hvor der i 2007 blev anvendt omkring 73,0 mio. kr. Det er særligt udgifter til posten ’vejvedligehold’ der har været øget i perioden.

Figur 6.
Driftsudgifter til private på vej- og parkområdet i Roskilde Kommune 2007-2015.



Kilde: Danmarks Statistik (REGK31) og Kommunale Nøgletal (PLI 2007-). Udgifter opgjort i løbende tal (ukorrigerede).

Tallene for parkområdet omfatter primære poster på den kommunale kontoplan for det 'grønne område', inkl. natur, skov, parker og grønne områder samt vandløb. Tallene for vejområdet omfatter primært poster på den kommunale kontoplan vedr. fælles formål, belægnings, vejvedligehold og vintertjenester. Enkelte poster i den kommunale kontoplan er udeladt, da disse dækker områder der går på tværs af Direktørømråderne i Roskilde Kommune (særligt: idætsanlæg, svømmehaller og stadions). Tallene svare således kun nogenlunde overens med interne budget- og regnskabstal i Roskilde Kommune på vej- og parkområdet. Endvidere er der anvendt en alternativ beregning af udgifter på området, da posten for bruttoudgifter i REGK31 indeholdt markant afvigende underposter i forhold til VGO egne tal.

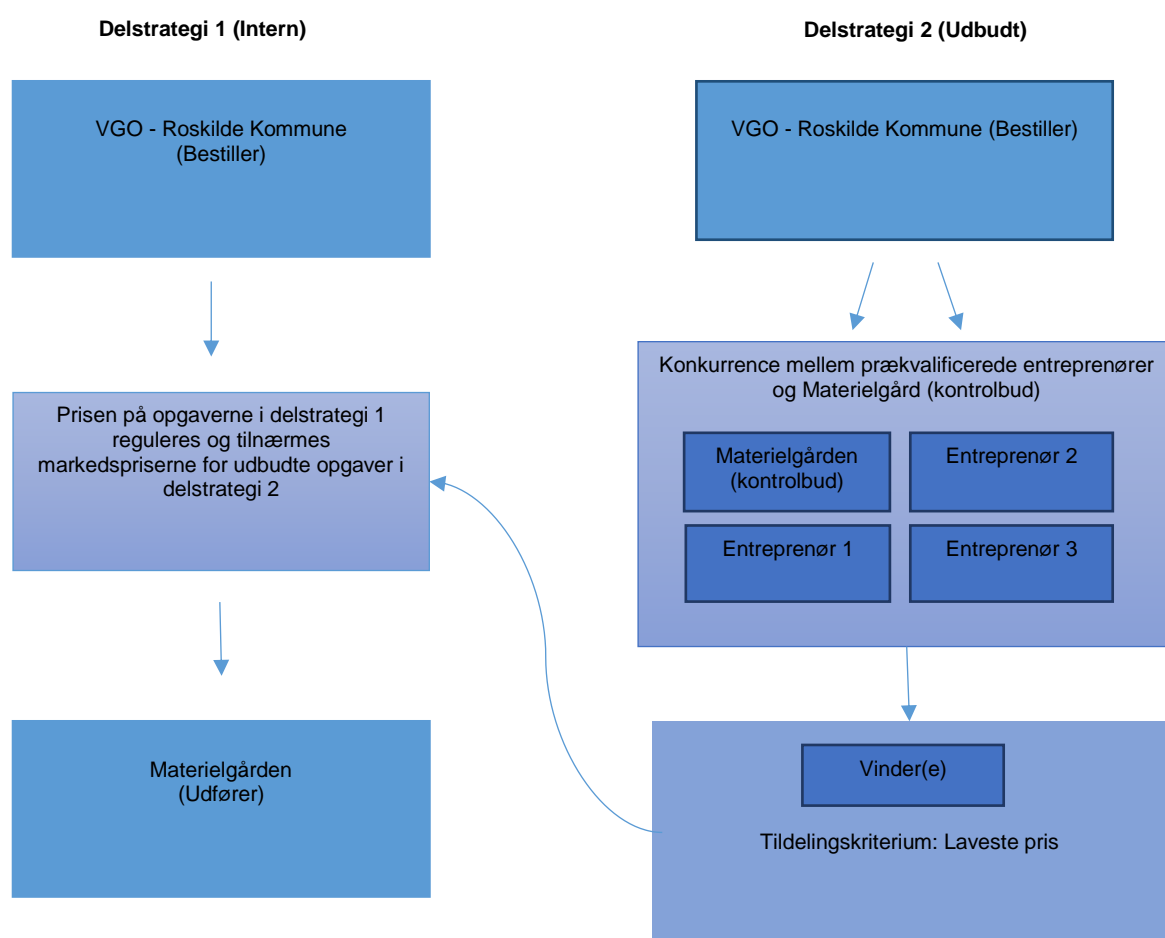
Sættes udviklingen på vej- og parkområdet i forhold til den samlede andel af det kommunale driftsbudget, der anvendes på private i Roskilde Kommune i perioden 2007-2015, har udviklingen på vej- og parkområdet har været præget af lidt kraftigere udsving. I perioden 2007-2014 er andelen af det kommunale driftsbudget, der anvendes på private i Roskilde Kommune været stabil på omkring 25 % til 28 %. Tilsvarende de fleste andre danske kommuner er andelen af det samlede driftsbudget på vej- og parkområdet, der anvendes på private i Roskilde Kommune højere end for det samlede driftsbudget for alle kommunale opgaver i perioden 2007 til 2015 (Se figur 1).

6.3.1 Den overordnede driftsstrategi på vej- og parkområdet

De kommunale regnskabstal (figur 1) viser, at selvom andelen af budgettet der anvendes på private entreprenører har varieret i perioden 2007-2015 i Roskilde Kommune, så anvendes størstedelen af driftsbudgettet på vej- og parkområdet internt i kommunen. Vægtningen afspejler kommunens

overordnede driftsstrategi på vej- og parkområdet, hvor kommunen har prioriteret at bevare og udvikle den interne driftsorganisation. Materielgården har en samlet omsætning på omkring 90 mio. kr. Det er kommunens mål, at Materielgårdens drift både er velfungerende i forhold til løsning af opgaver og økonomisk effektiv. For at opfylde det mål, benyttes to delstrategier, hvor begge tager udgangspunkt i en bestiller-udfører (og modtager) model. Hovedtræk ved strategien er gengivet i Figur 7.

Figur 7.
Delstrategier for driften i Roskilde Kommune



Den første delstrategi er udgangspunktet for driften, og er den der oppebærer den største del af budgettet.. I denne delstrategi er der to aktører; Materielgården og VGO, hvor Materielgården udfører opgaver på bestilling af VGO. Konkret fastlægges en kontrakt mellem de to parter, som bestemmer hvilke opgaver der skal løses og hvad prisen på opgaverne er. Den første delstrategi er altså baseret på kontraktstyring mellem to interne aktører i kommunen.

Den anden delstrategi sikrer, at priser og opgaveløsning i delstrategi 1 ligner det, der eksisterer på det private marked. De markedslignende forhold skabes ved at VGO periodevist udbyder og udliciterer dele af vej- og parkområdets opgaveportefølje. Herigennem modtager VGO informationer om pris- og kvalitetsniveauet på markedet, som efterfølgende benyttes internt til at tilpasse priser og opgavekrav i kontrakterne med Materielgården i den ikke udbudte del af opgaveporteføljen (den første delstrategi). Konkret sker tilpasningen gennem en vurdering af markedspriserne og dernæst gennem en procentvis tilpasning af betalingen til Materielgården.

Derudover afgiver 'Materielgården' kontrolbud ved hver udbudsrunde, hvilket også skaber et sammenligningspunkt for VGO. I udbudssituationer indgår Materielgårdens bud på lige vilkår med andre bydende entreprenører, hvor laveste pris anvendes som tildelingskriterium. Den anden delstrategi omfatter omkring en fjerdedel af kommunens vej- og parkbudget som benyttes på private entreprenører. Delstrategi to fungerer således også som benchmarking for delstrategi et og betyder, at det er muligt for Roskilde Kommune at bevare en intern driftsorganisation, som fungerer på vilkår, der ligner det private marked.

6.3.2 *Strategiens forudsætninger*

For at Roskilde Kommunes strategi på vej- og parkområdet fungerer, er det nødvendigt at der er tillid fra både private entreprenører og kommunens politikere til at udbudsprocessen opleves som gennemsigtig og lige for alle tilbudsgivere. Er det ikke tilfældet, kan det forestilles at private aktører mister interessen for at afgive tilbud i en udbudssituation, hvilket betyder at VGO ikke modtager information om 'tilstanden' på markedet. Det er derfor væsentligt, at tilbudsafgivning sker på lige vilkår mellem Materielgården og de private entreprenører. Herunder, at Materielgården er præcise i beregningen af samtlige omkostninger i deres tilbud.

I forlængelse heraf, er det centralt at udbud genudbydes, såfremt Materielgården har vundet det ved at afgive et urealistisk lav bud på en opgave. Materielgården har således ikke mulighed for at 'dumpe' priser på de områder, der udbydes og efterfølgende dække sig ind med indtægter fra dele af den ikke-udbudte opgaveportefølje. For at undgå denne situation har VGO fastsat et sæt af formelle spilleregler og retningslinjer, der skal sikre tillid hos de private entreprenører til at Kommunens tilgang til udbud og udlicitering er fair og sker på lige vilkår mellem den interne drift

og de private entreprenører. Ydermere sikrer reglerne også tillid internt i Kommunen, særligt hos det politiske niveau, til at den overordnede tilrettelæggelse af hele driften på vej- og parkområdet er omkostningseffektiv og er konkurrencedygtig på markedsvilkår (Interview, 2014).

I forhold til at bevare tillid til udbudsprocessen og grundlaget for kontrolbud har VGO udvist stor åbenhed i forhold til eventuelle kritiske eksterne tilbudsgivere. VGO har tidligere oplevet en utilfreds entreprenør, som efter at have tabt et udbud til Materielgården, stillede sig kritisk til hvorvidt Materielgården havde vundet på baggrund af fair konkurrence eller om der var tale om 'aftalt spil'. I den pågældende situation inviterede VGO den utilfredsentreprenør til et møde, hvor kontrolbuddet og Materielgårdens regnskaber blev gennemgået. Dette resulterede i at entreprenøren erkendte, at der var tale om åben og fair konkurrence, og at Materielgården havde afgivet det laveste bud på et reelt grundlag (Interview, 2014).

6.3.3 Udbud og samspil med private entreprenører

Roskilde Kommune og VGO udbyder tilbagevendende dele af vej- og parkområdets opgaveportefølje. Kommunen udarbejder almindeligvis selv udbudsmaterialet og gennemfører udbud på vej- og parkområdet. Efter behov inddrages private konsulenter som hjælp til udarbejdelse og gennemførsel af udbud. Eksempelvis blev udbudsmaterialet til udbuddet på vejområdet i 2016 udarbejdet af en privat konsulent. En central del af udbudsmaterialet og et efterfølgende samarbejde er opgavebeskrivelserne, som er baseret på VGOs 'plejebog'. I nærværende afsnit beskrives gennemførelsen af udbud af to entrepriser i 2012 samt det samarbejde VGO almindeligvis har med Materielgården og de private entreprenører, der varetager driftsopgaver på vej- og parkområdet i Roskilde Kommune.

6.3.3.1 Udbudsprocesser

Roskilde Kommune gennemfører i dag almindeligvis selv sine udbud på vej- og parkområdet. Kommunen har vedtaget en generel indkøbs- og udbudspolitik som også er gældende for vej- og parkområdet (Roskilde Kommune, 2013). Indkøbs- og udbudspolitikken stiller krav til blandt andet sociale og etiske forhold, eksempelvis overholdelse af ILO-konventioner vedr. arbejdstagerrettigheder samt sociale klausuler vedr. uddannelse, aktivering eller jobtræning. Indkøbs- og udbudspolitikken angiver endvidere at Roskilde Kommune kan kræve dokumentation af virksomheder, underentreprenører eller den enkelte ansatte for at alle forhold overholdes.

Udbud på vej- og parkområdet gennemføres almindeligvis i et samarbejde mellem VGO og kommunes centrale indkøbsafdeling. VGO's opgave er primært at bidrage med den faglige del ved udbud, herunder at beskrive arbejdsopgaver, mængder og forberede kortmateriale. Udbudsmaterialet er udviklet og løbet tilpasset, men tager udgangspunkt i det oprindelige udbudsmateriale som kommunen benyttede ved det første udbud i 1995. Det første udbudsmateriale blev udarbejdet i samarbejde med en ekstern konsulent (COWI).

Ved udbud varetager VGO kommunikationen med det politiske niveau i Roskilde Kommune i forhold til tilrettelæggelse af indhold. Indkøbsafdelingen har det juridiske ansvar i udbudsprocessen, og står for den formelle og praktiske gennemførelse (Interview, 2014).

Selve udbudsprocessen består almindeligvis af to runder. I første runde prækvalificeres en række interesserede tilbudsgivere til at afgive et fuldt tilbud. I anden runde indhentes og vurderes tilbud. I runden med prækvalifikation udvælges almindeligvis op til fem interesserede entreprenører samt Materielgården til at afgive et tilbud. Disse vurderes på en række faglige, organisatoriske og finansielle forhold, hvilket skal sikre at det kun er virksomheder med en vis kapacitet og ekspertise, der får mulighed for at afgive tilbud. De mest centrale krav og vurderingskriterier i prækvalifikationen af virksomheder har været:

- Uddannelsesniveaut hos de relevante medarbejdere i entreprenørvirksomheden
- Entreprenørernes finansielle og økonomiske situation
- Referencer og erfaring med opgaver af lignende art, samt krav til tidligere at have arbejdet med offentlige udbud
- Virksomhedens sociale ansvarlighed, herunder arbejdsmiljølovgivning, miljølovgivning og praktikantansættelse samt overholdelse af løn- og ansættelsesvilkår (Udbud.dk Idrætsanlæg, 2012; Udbud.dk Parkdrift, 2012).

Vurderes flere entreprenører at være lige kompetente i forhold til vurderingskriterier i prækvalifikationen, er det uddannelsesniveaut hos de relevante medarbejdere i de enkelte entreprenørvirksomheder, der er afgørende for hvem der prækvalificeres (Udbud.dk Parkdrift, 2012). De prækvalificerede virksomheder inviteres efterfølgende til anden runde, hvor de afgiver et

fuldt tilbud på de udbudte entrepriser. I denne runde vurderer kommunen de indkomne tilbud, og udvælger tilbud efter 'laveste pris' som det endelige tildelingskriterium.

Ved at opstille krav til prækvalifikationen sikrer kommunen sig, at de entreprenører der afgiver tilbud har organisatorisk kapacitet og faglig kompetence til i sidste ende at løse opgaven. Prækvalificering betyder også, at VGO vurderer at anvendelse af laveste pris (fremfor 'det økonomisk mest fordelagtige tilbud'), som tildelingskriterium er tilstrækkeligt, da centrale parameter allerede er blevet vurderet i prækvalificeringen (Interview, 2014, s. 5). Kravene VGO stiller i forbindelse med prækvalifikation har udviklet sig siden de første udbud, hvor særligt ny lovgivning om blandt andet miljøstandarter har medført ændringer. Samtidig har VGO også revideret deres krav i forhold til opfyldelse af sociale klausuler. Revideringen er endvidere sket i overensstemmelse med en samlet indkøbs- og udbudspolitik for Roskilde Kommune som blev vedtaget i 2013 (Interview, 2014, s. 8)

6.3.3.2 VGO's Plejebog

Hele opgaveporteføljen på vej- og parkområdet i Roskilde Kommune er detaljeret beskrevet i en række arbejdsbeskrivelser, som samlet omtales som 'Plejebogen'. Plejebogen er central i forhold til beskrivelsen af kvalitetsniveauer for driftsopgaver på vej- og parkområdet. Kvaliteten af hver arbejdsopgave i 'Plejebogen' er defineret ud fra fire dele: en visuel, en kvalitativ, en kvantitativ samt en vejledende del (Interview, 2014). Plejebogen anvendes når dele af opgaveporteføljen sendes i udbud og i driftsstyringen af den interne driftsafdeling samt private entreprenører.

Den 'kvalitative' del i plejebogen henviser til en beskrivelse af det overordnede formål med den enkelte opgave. Denne formålsbeskrivelse omtales som opgavens 'plejemål', og omhandler det førstehåndindtryk en færdig opgave eller element bør give ved en inspektion. Et eksempel på et plejemål er at *"Græsset skal være grønt og frodigt, græsset skal være tæt, så det tåler en del slid. Der må gerne vokse fremmed flora[.]"* (Interview, 2014). Den 'visuelle' del består af fotos for det typiske udtryk / fremtræden et element bør have (eksempelvis en græsflade eller et busket, m.m.). Den kvantitative del henviser til målbare tilstands- og udførselskrav, hvor det principielt gælder, at såfremt kravene er opfyldt, vil plejemålet ligeledes være det. Tilstandsstandskravene angiver de kvalitetsstandarter, som et areal, en vej eller et anlæg skal opfylde gennem kontraktperioden. Tilstandskravene beskriver eksempelvis et interval på en græslængde (mellem fire og otte centimeter), eller den afstand der skal være mellem græsplæne og bed (må fx variere med

plus/minus 2 cm). (Interview, 2014). Den sidste og vejledende del indeholder informationer baseret på tidligere erfaringer om den arbejdsmængde, der cirka må påregnes for, at opgaver opfylder plejemål og tilstandskrav. Denne har på den ene side til hensigt, at hjælpe entreprenører i forbindelse med planlægning og udførsel af opgaver. På den anden side er den vejledende del med til, at give entreprenørerne et indblik i hvad der forventes til hver opgave, når de afgiver tilbud på den samlede entreprise (Interview, 2014).

6.3.4 Udbud på parkområdet i 2013

Afslutningen af Roskilde Kommunes sidste udbudsrunde af driftsopgaver på parkområdet var i 2013, hvor man udbød to delentrepriser. Den første delentreprise indeholdte opgaver vedrørende drift og vedligehold af åbne arealer i tre idrætsanlæg i Roskilde Kommune. Den anden delentreprise indeholdte opgaver vedrørende drift og vedligehold af parkarealer og grønne områder i den sydlige del af Roskilde by. De to nye delentrepriser indeholdte en delvis reorganisering af opgaver i forhold til tidligere udbudte entrepriser. En tidligere entreprise indeholdte både opgaverne vedrørende parker i den sydlige del af Kommunen samt mindre idrætsanlæg. Ved udbuddet i 2013 skabte Kommunen en ny entreprise kun med opgaver vedrørende idrætsanlæg, herunder Roskilde Kommunes idrætspark og atletikstation.

Entrepriserne indeholdte krav i sociale klausuler om praktikplads samt krav om overholdelse af konventioner for arbejdstagere (herunder ILO-konventioner). Konkurrencen ved begge udbud var særdeles tæt, og vinderens pris på begge entrepriser lå kun marginalt lavere end nummer to (Interview, 2014).

Tabel 10.
Entreprise 1 i Roskilde Kommune (udliciteret)

<i>Entreprise</i>	<i>Drift og vedligeholdes af tre idrætsanlæg i Roskilde Kommune</i>
Entreprenør	OKNygaard A/S
Tidsperiode	5 år (2013-2017) + option på yderligere to år
Tilbudspris (entrepresesum)	2,5 mio. kr. (årligt)
Besparelse	En estimeret besparelse på 250.000 kr. om året på de indeholdte opgaver uden forringelse af serviceniveau.
Udbudsform og tildeling	Almindeligt udbud (under tærskelværdier for EU-udbud) med prækvalifikation og 'laveste pris' som tildelingskriterium.
Andre forhold	Sociale klausuler samt krav til etik og socialt ansvar (lønmodtagervilkår samt praktikplads)

Kilder: (Interview, 2014; OKNygaard A/S, 2016; Marcell, 2011a)

Opgaven med drift og vedligehold af åbne arealer i idrætsanlæg blev vundet af entreprenørfirmaet OKNygaard A/S. OKNygaard A/S havde tidligere varetaget dele af denne opgave for Roskilde Kommune som del af en tidligere entreprise. Entreprisens overordnede opgave er drift og vedligeholdelse af Roskilde Idrætspark, Roskilde Atletik Stadion og Vor Frue Idrætsanlæg. Opgaverne i entreprisen er af et relativt stort omfang, og indeholder blandt andet:

- Pleje af sportsplæner, brugsplæner, græsflader og rabatgræs
- Pleje af træer, buske og anden fast beplantning
- Vinterberedskab i området (OKNygaard A/S, 2016)

I kvantitative mængder omfatter idrætsanlægsentreprisen pasning af 14.724 m² kunstgræsplæne, 50.459 m² sportsplæne (græs) samt vedligeholdelse af 336 parktræer. Kontraktperioden på entreprisen er på 5 år fra 2013 til 2017, hvor det efterfølgende er muligt at forlænge entreprisen i yderligere 2 år (OKNygaard A/S, 2016). OKNygaard A/S har tidligere varetaget en lignende kontrakt for Roskilde Kommune, hvor de to del entrepriser var samlet, og det vurderes af kommunen at OKNygaard A/S erfaringen med entreprisetyper, kommer både dem og kommunen til gavn. Udbudsprisen blev mellem 10 og 15 procent billigere sammenlignet med de omkostninger, der var til lignende opgaver ved tidligere udbud (Interview, 2014).

Roskilde Kommune afgav kontrolbud på begge de udbudte entrepriser og vandt entreprise 2 som omhandlede vedligeholdelse af parkarealer og grønne områder i den sydlige del af Roskilde Kommune. Entreprisen vedr. parker og grønne områder var tidligere udliciteret.

Tabel 11.
Entreprise 2 i Roskilde Kommune (Materielgård)

Entreprise	<i>Drift og vedligeholdes af parkarealer og grønne områder i den sydlige ende af Roskilde Kommune</i>
Entreprenør	Materielgården (intern entreprenør i Roskilde Kommune)
Tidsperiode	5 år (2013-2017) + option på yderligere to år
Tilbudspris (entreprisesum)	2,9 mio. kr. (årligt).
Besparelse	En estimeret besparelse på 250.000 kr. om året på de indeholdte opgaver uden forringelse af serviceniveau.
Udbudsform og tildeling	Almindeligt udbud (under tærskelværdier for EU-udbud) med prækvalifikation og 'laveste pris' som tildelingskriterium.
Andre forhold	Sociale klausuler samt krav til etik og socialt ansvar (lønmodtagervilkår samt praktikplads)

Kilder: (Interview, 2014; Marcell, 2012b)

Den primære opgave i entreprisen er græs- og beplantningspleje, beskæringer af træer, stå for renhold og vinterberedskab på de tilstødende fortove i området (Marcell, 2012b). I forbindelse med hjemtagelse af entreprisen oplevede Kommunen et behov for en del genopretning i de omfattede områder.

6.3.5 Udbud på vejområdet i 2015

På vejområdet har Roskilde kommune i de seneste år udbudt den samme driftsentreprise først i 2009 og senere i et genudbud i 2015. Overordnet omfatter entreprisen vedligeholdelse og vejdrift i den nordlige del af Roskilde Kommune. Opgaveindholdet i driftsentreprisen omfatter gadefejning, tømning af papirkurve, renholdelse samt klipning af græsrabatter og rensning af vejbrønde.

I 2009 vandt Roskilde kommunes egen entreprenør tildelingen af entreprisen på baggrund af et kontrolbud i forbindelse med gennemførelsen af en udbudsrunde med konkurrence fra flere eksterne tilbudsgivere. Udbuddet blev gennemført med prækvalifikation og 'laveste pris' som tildelingskriterium. Entreprisesperioden var på fire år samt en option på forlængelse på yderligere to år. Optionen på forlængelse blev anvendt efter udløb af den ordinære periode og driftsentreprisen blev således afsluttet ved udgangen af 2015. Roskilde Byråd besluttede at genudbyde entreprisen i september 2015, med opstart fra den 1/1 2016 (Roskilde Byråd, 2015). Ved genudbuddet blev det besluttet at Materielgården igen skulle afgive et kontrolbud på entreprisen. Entreprisen blev dog vundet af entreprenørfirmaet Arkil A/S. Tilbuddet fra Arkil A/S var væsentligt lavere end de øvrige tilbud. I entreprisens første år har kommunens oplevet en del kvalitetsproblemer i forbindelse med opgaveløsningen. Det har blandt andet medført at forvaltningen har øget mængden af – og dermed de administrative ressourcer – til kontrol og tilsyn, således at der i højere grad følges op på og sikres at opgaveløsningen overholder kravene i Plejebogen. Konkret har Kommunen på baggrund af erfaringerne i 2016 valgt at inddrage en privat konsulent til at foretage uvarslede kvalitetskontroller af alle udbudte entrepriser. Endvidere bliver der gennemført tilsvarende kontroller i de ikke udbudte områder (der varetages af Materielgården), således at der sikres ligebehandling på de private entreprenører og Materielgården.

Overdragelsen af entreprisen til en ekstern entreprenør medførte også at medarbejdere skulle virksomhedsoverdrages og den interne organisation hos Materielgården skulle tilpasses. I alt endte

en enkelt medarbejder varslet til at blive virksomhedsoverdraget fra ansættelse på Materielgården til ansættelse hos Arkil A/S. Den pågældende medarbejder valgte dog at søge internt job som sæsonmedarbejder ('sommerfugl') og gik kort derefter på pension.

En række af andre medarbejdere, der også blev berørt af entreprisoverdragelsen, ophørte enten med ansættelse på Materielgården baggrund af naturlig afgang eller blev beskæftiget andesteds i Materielgårdens organisation (Plan- og Teknikudvalget, 2015). Udgifterne til udbuddet og løbende administrationsomkostninger i forbindelse med entreprisstyringen afholdes inden for VGOs nuværende budgetramme, og har derfor ikke haft yderligere økonomiske konsekvenser for kommunen (Plan- og Teknikudvalget, 2015).

Udbuddene i 2013 og 2015 eksemplificer hvordan Roskilde Kommunes styrings- og driftsstrategi på vej- og parkområdet fungerer, hvordan denne involverer både private og offentlige aktører og hvordan forskellige styringsmekanismer anvendes (udbud, kontroludbud og kontraktstyring). Udbuddene i 2013 og 2015 er i opgaveomfang relativt begrænset i forhold til opgaveomfanget på vej- og parkområdet i hele kommunen. På trods af det relativt begrænsede omfang er det en central del af den overordnede driftsstrategi.

6.4 Samarbejde mellem bestiller og udfører

Samarbejde mellem VGO og de private entreprenører er en væsentlig del af driften af vej- og parkområdet i Roskilde Kommune. VGO's overordnede erfaring er, at en god relation og et godt samarbejde mellem kommunen og de private entreprenører er altafgørende for den faglige kvalitet og tilfredsheden med de opgaver, der udføres. En tilgang baseret på samarbejde er gældende for VGO uanset om det er tale om Materielgården eller en privat entreprenør som udfører af driftsopgaver.

Samarbejdet mellem bestiller og udfører anses overordnet som værende velfungerende, og det bygger fra VGO's side grundlæggende på en 'pragmatisk tilgang' (Interview, 2014, s. 6). Med en pragmatisk tilgang forstås, at man i samarbejdsrelationen mellem bestiller og udfører 'strækker sig et stykke', for at opnå tilfredsstillende løsninger, i stedet for umiddelbart at anvende bod eller sanktionere på anden vis, for at få et ønsket resultat. Det ses eksempelvis når VGO udfører tilsyn og

kontrol med opgaverne, som typisk foregår det sammen med entreprenørerne. Sådanne tilsyns- og kontrol møder afholdes regelmæssigt, men hyppigheden afhænger af sæsonen. Her føres i fællesskab tilsyn med kvaliteten af de udførte opgaver, og diskuteres fejl og mangler som skal forbedres. VGO vurderer i den forbindelse *”helhedsindtrykket”* af de enkelte opgaver og hvorvidt det *”lever op til det, der egentligt er vores mål med opgaven”* (Interview, 2014). Såfremt at helhedsindtrykket og de intentioner VGO har med en opgave er opfyldt, kontrolleres det almindeligvis ikke yderligere om kvalitetskrav på enkelte delelementer er overholdt. De gange at VGO undtagelsesvist har kontrolleret opgaveudførslen mere indgående i forhold til de mere detaljerede krav, har de samtidigt også oplevet at: *”de [entreprenørerne] altid har levet op til intentionen med området”* (Interview, 2014). De mere detaljerede tilstandskrav for de enkelte opgaver, som er indskrevet i Plejebogen, tages almindeligvis kun frem i situationer, hvor der er uenigheder mellem bestiller og udfører om kravene til og kvaliteten af opgaveudførslen. Sådanne uenigheder opleves, ifølge VGO dog kun sjældent. De få gange, hvor der har været en vis utilfredshed, er det blevet løst hurtigt. I den forbindelse fortæller VGO, at man i de pågældende situationer har *”haft en dialog om nogle enkelte (utilfredsstillende) punkter [...] hvor der så bliver taget referat og så bliver det (problem) løst inden for de næste uger”* (Interview, 2014).

Grundlæggende er VGO tilfredse med både opgaveløsningen og den måde samarbejdet med de forskellige entreprenører forløber. Der fokuseres som nævnt på en pragmatisk tilgang i samarbejdet, forstået således at begge parter strækker sig for at løse uenigheder undgå eskalering af konflikter. Det er VGO's opfattelse at det tilfredsstillende samarbejde både er et resultat af entreprenørernes faglige kompetencer, men også at der eksisterer en problemløsende tilgang fra begge parter i situationer, hvor det er nødvendigt.

6.4.1 Udvikling af strategien

VGO udtrykker generelt stor tilfredshed med den styrings- og udbudsmodel, som man har i arbejdet med mere eller mindre siden de første udbud blev gennemført. Det samme gælder udbudsprocessen og udbudsmateriale. Modellen er løbende udviklet hen over årene. Eksempelvis er udbudsmaterialet løbende blevet udviklet og tilpasset, i løbet af de tre udbudsrunder, der har været gennemført på vej- og parkområdet. Udvikling har primært været drevet af et ønske om at sammensætte de udbudte opgaver, således at det er muligt at have en økonomisk rationel drift, samtidig med at kommunen

modtager 'information' om markedsniveaet til brug som benchmarking i kontrakten mellem VGO og Materielgården (Interview, 2014).

Ved sidste udbud på parkrområdet i 2013, har man oplevet at både udbudsmaterialet og 'Plejebogen' har været velfungerende og har været tilstrækkeligt som forudsætning for at løse hver enkelt driftsopgave tilfredsstillende. Det betyder dog ikke at der ikke stadig er mindre ændringer i materialet, eksempelvis hvis der er uoverensstemmelser mellem konkrete formuleringer ved beskrivelsen af en opgave, som ikke er hensigtsmæssige i praksis.

Udviklingen af selve driftsmodellen er ikke umiddelbart så højt på dagsorden i VGO. Der er tilfredshed med løsningen, hvor man både har en intern driftsorganisation og har private entreprenører til at løse en mindre del af opgaveporteføljen. I forvaltningen er der dog en erkendelse af, at der kan opstå ønske om ændringer fra politisk hold, hvor både ændringer i sammensætningen i Roskilde byråd (ved kommunalvalg) og holdninger hos nuværende byrådsmedlemmer kan spille ind. I forlængelse heraf har det også tidligere været til diskussion, og nogle politikere i kommunen har i politiske diskussioner fremført muligheden for at man kunne udlicitere hele opgaveporteføljen til private entreprenører (Interview, 2014). Grundlæggende er det dog VGO's vurdering, at der er bred politisk opbakning til den nuværende løsning, der inddrager markedstænkning i forhold til styringen af den interne driftsorganisation (Interview, 2014). Vurderingen hos VGO er at opbakningen særligt er afhængig af at man kan vise, at Materielgården er rentabel (giver 'overskud') og at forvaltningen kan dokumentere overfor politikerne at Materielgården er konkurrencedygtig vedrørende pris og kvalitet i forhold til markedet (Roskilde Kommune, ParkDage, 2014; Interview, 2014).

6.5 Erfaringer og resultater

Roskilde Kommune har i en lang årerække benyttet udbud og udlicitering af dele af opgaveporteføljen som en integreret del af deres styringsmodel på vej- og parkområdet. Undervejs har Kommunen opnået omkostningsreduktioner på både den udliciterede og den kommunale drift (Materielgården). Den lange periode og mange erfaringer har givet kommunen stor ekspertise i, at tilpasse de udbudte opgaver således, at de i bedst mulig omfang kan bidrage med information om

det markedsmæssige omkostningsniveau, som også bruges i den økonomiske styring af den interne driftsorganisation.

Strategien for udbud og udlicitering har i kombination med kommunens organisering omkring BUM-modellen vist sig som effektiv til at sikre målsætningen om at have en intern entreprenørgård, som kan fungere på samme omkostningsniveau og bidrage med mindst samme kvalitet, som private entreprenører. Det er muligt fordi den interne driftsorganisation i al væsentlighed fungerer som en selvstændig og ansvarlig enhed med egen ledelse og økonomi og dermed kan handle rationelt i forhold til den løbende konkurrenceudsættelse. Herigennem skabes der incitament til at organisationen tænker langsigtet, og hele tiden forsøger at effektivisere driften af de opgaver, den er overdraget. Effektiviseringer har medført, at Materielgården har kunnet bidrage med et overskud til Roskilde kommunekasse, samtidig med der har været midler til at investere i materiel og mandskab til også fremover at kunne sikre en effektiv opgaveløsning (Roskilde Kommune, ParkDage, 2014).

Driftsstrategien med benchmarking har medført, at Kommunen har markedspriser på de fleste af de opgaver, der er inkluderet i 'Plejebogen' (Interview, 2014). Det medfører, at man har et detaljeret kendskab til omkostningerne for de serviceniveauer man fra politisk side af har valgt i Roskilde Kommune. Kendskabet til omkostningsniveauer giver blandt andet VGO's muligheder for at beregne de økonomiske konsekvenser ved ændringer i serviceniveauet og eksempelvis lave 'sparemaal', som kan indgå som beslutningsgrundlag for Byrådet (Roskilde Kommune, ParkDage, 2014).

En afgørende forudsætning for bæredygtigheden af den overordnede strategi for driften på vej- og parkområdet er, at der er tillid til strategien hos potentielle tilbudsgivere i markedet og hos det politiske niveau i Roskilde Kommune. Strategien har i det store hele fungeret således, at de kvalitetsmæssige krav er overholdt i både den internt (hos Materielgården) og den eksternt (udliciterede) organiserede drift. På vejområdet har valg af en entreprenør, hvor der var afgivet en meget lav tilbudspris, dog i et tilfælde vist sig at medføre kvalitetsproblemer i driften og samtidigt medført ekstra administrative omkostninger til løsningshåndtering samt øget kontrol og tilsyn.

6.6 Dokumentation

Danmarks Statistik (2016). <http://www.statistikbanken.dk/BY1>. Juli.

Interview (2014). *Interview med Veje og Grønne Områder i Roskilde Kommune*.

Marcell (2011a). Udbud Idærtsanlæg. <https://dk.mercell.com/36457643/udbud-af-vedligeholdelse-af-groenne-omraader-drift-af-idraetsanlaeg-roskilde-kommune.aspx>.

Marcell (2012b). Udbud af vedligeholdes af grønne områder. <https://www.mercell.com/dk/36453285/udbud-af-vedligeholdelse-af-groenne-omraader-parkdrift-roskilde-kommune.aspx>.

OKNygaard A/S (2016). Roskilde Idrætsanlæg. <http://oknygaard.dk/7-5-168/referencer/idraetsanlaeg/roskilde-idraetsanlaeg>.

Roskilde Kommune (2013). *Indkøbs- og udbudspolitik*. Roskilde: Roskilde Kommune.

Roskilde Kommune, ParkDage (2014). *Strategier for driften i Roskilde Kommune*. Danske Park Dage Roskilde Kommune. <http://docplayer.dk/6215621-Danske-parkdage-2014-strategier-for-driften-i-roskilde-kommune-af-ivan-hyllested-pedersen-veje-og-groenne-omraader-by-kultur-og-miljoe.html>.

Roskilde Kommune Budget (2016). http://roskilde.dk/sites/default/files/b2016_ptu.pdf.

Roskilde Kommune Byråd (2016). <http://roskilde.dk/kommunen/byraad-og-udvalg/roskilde-byraad>.

Roskilde Kommune Materielgården (2016). <http://materielgaarden.roskilde.dk/materielgaarden.asp>.

Roskilde Kommune Organisation. (2016). <http://roskilde.dk/kommunen/organisation/organisationsdiagram>.

Roskilde Kommune Vej og Park (2016). <http://roskilde.dk/telefonbog/kontakt/veje-og-groenne-omraader>.

Udbud.dk Idrætsanlæg (2012). <http://udbud.dk/Pages/Tenders/ShowTender?tenderid=5788>. Roskilde Kommune, Konkurrence- og forbrugerstyrelsen.

Udbud.dk Parkdrift (2012). <http://udbud.dk/Pages/Tenders/ShowTender?tenderid=5789>. Roskilde Kommune, Konkurrence- og forbrugerstyrelsen.